

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención Derecho Internacional Económico

**“Propuesta de Modelo Institucional para la
Comunidad Sudamericana de Naciones”**

Autor: Norberto Apolinar Yibirín

Quito - 2007

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Norberto Apolinar Yibirín

26 de Abril del 2007

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención Derecho Internacional Económico

**“Propuesta de Modelo Institucional para la
Comunidad Sudamericana de Naciones”**

Autor: Norberto Apolinar Yibirín

Tutor: Dr. Cesar Montaña Galarza.

Quito - 2007

Resumen

El presente trabajo de tesis, tiene como objetivo fundamental estudiar las bases para una integración sub continental.

La realidad de Sudamérica, muestra un escenario donde las necesidades y problemas de cada Estado son mucho más que simples cuestiones internas, en realidad son problemas comunes en todos nuestros países, haciendo la salvedad que en algunos de ellos son mucho más profundos.

Por otra parte, los ciudadanos y las instituciones de todos los países que integran la región se encuentran vinculados por tradiciones y valores comunes en el ámbito social, jurídico y moral, acercándoles mucho más allá de las fronteras físicas e ideologías políticas.

La idea de construir un mecanismo que permita lograr el desarrollo social y económico óptimo para la región se encuentra regulada por la realidad de nuestros países, los cuales sufren índices alarmantes en diversos indicadores económicos que en el plano de la realidad se traducen en pobreza.

Es en este contexto en el que se desarrolla nuestro trabajo orientado a destacar las bases fundamentales para una integración regional, como forma de lograr un bloque orientado a generar desarrollo económico y progreso.

Se trabajó el tema con una clara orientación hacia los principios e ideas básicas del derecho de la integración, así como el análisis de los sistemas de integración subregional que existen en la región (CAN-MERCOSUR) y el libre comercio.

También, se utilizaron permanentes referencias doctrinales, legales y jurisprudenciales que nos ayudan a solventar nuestros argumentos. El trabajo culmina con el planteamiento de conclusiones y recomendaciones que son el resultado final de esta pequeña contribución al Derecho.

A la memoria de mi madre Eglé Judith Yibirín de Apolinar, porque su lección de vida para todos fue la constancia, valentía, honestidad, entregar su amor y dedicación hasta el último de sus días.

A mi padre Pedro Orlando Apolinar Rojas, por enseñarme con su ejemplo lo que significa el coraje para enfrentar mil adversidades.

A mi hermana Egleé Nabija Apolinar Yibirín, por su amor, comprensión y cariño.

Mi profundo agradecimiento al Dr. Moisés Troconis Villareal y a la Dra. Iris Gonzáles de Troconis, por enseñarme una nueva perspectiva del derecho, ofrecerme su apoyo incondicional y amistad sincera.

Al Dr. Cesar Montaña Galarza por su paciente guía.

A la Magistratura del Perú, señores Magistrados y personal del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, por su valiosa colaboración.

A la Universidad Andina “Simón Bolívar” Sede Ecuador, por brindarme la oportunidad de superarme.

CONTENIDO			
Introducción.....			7
Capítulo I.....			10
1.	Integración, Derecho Comunitario y Derecho de la Integración.....		10
1.1	Papel del Derecho Comunitario en los procesos de integración....		16
2.	El Principio Democrático, el papel de las constituciones en la integración.....		18
2.1	Déficit democrático.....		22
3.	La integración del tipo Comunitario.....		30
3.1	El ámbito Financiero Supranacional, Criterios para su funcionamiento aplicado en la UNASUR.....		33
3.2	Sistema Institucional.....		39
3.3	América y la Integración.....		41
4.	La Comunidad Sudamericana como respuesta geopolítica ante la Globalización.....		43
Capítulo II.....			56
1.	La Comunidad Sudamérica de Naciones: principios generales de funcionamiento.....		56
2.	Clasificación de los países sudamericanos conforme a su nivel de desarrollo económico a los efectos del trato de asimetrías en el modelo institucional.....		77
3.	Declaración de Cochabamba - estructura institucional actual de la Comunidad Sudamericana.....		81
4.	Las experiencias del MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA como base para una integración Sub-continental.....		84
5.	Ejemplos concretos de los estancamientos de los procesos de integración regionales la Comunidad Andina y el MERCOSUR.....		97
6.	Estructura Institucional: Federalismo, Confederación y Supranacionalidad.....		103
7.	Ámbitos de Competencias Exclusivas de la UNASUR.....		124
8.	Panorama jurídico actual de Comunidad Sudamericana de Naciones (UNASUR).....		127
Conclusiones y Recomendaciones.....			130
Bibliografía.....			134
Anexos.....			138
Anexo 1. Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana.....			138
Anexo 2. Declaración de Cochabamba colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana.....			140
Anexo 3. Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasilia, 30 de septiembre de 2005.....			147
Anexo 4. Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. I Cumbre Energética Suramericana.....			149
Anexo 5. Declaración de Margarita. Construyendo la integración Energética del Sur.....			150

INTRODUCCIÓN

La realidad mundial y las nuevas realidades políticas, económicas y sociales de la América Latina, han creado el espacio necesario para la conformación de un modelo de integración regional para los estados del continente suramericano.

En este sentido, es necesario recalcar que los pueblos suramericanos, observan desde hace más de dos siglos la región como un ente, con identidad, ideologías comunes y una amplia cantidad de recursos a disposición del grupo humano que permitirían lograr un desarrollo equilibrado de alto nivel y de mucho bienestar para todos sus habitantes.

A pesar de estas circunstancias también debe plantearse una pregunta repetida:

¿Por qué ha fallado el intento de integrar la América del Sur en su totalidad?

La respuesta tiene varias vertientes que abarcan desde rencillas entre las naciones del continente por límites fronterizos, las luchas entre círculos de poder en América Latina, hasta la influencia de grandes potencias a lo largo de años.

Así, es necesario ver que todas las naciones presentan problemas comunes que siguen agravándose y diferentes realidades institucionales que impiden en la mayoría de las veces, el progreso en la búsqueda de bienestar en forma individual para cada nación.

Es aquí, donde nace la necesidad de la integración para resolver estos problemas y crear un bloque de poder económico y político, con miras a lograr el desarrollo de los pueblos.

Conforme a lo expuesto surge el planteamiento principal de la investigación, **¿Cómo estructurar el modelo institucional de una Comunidad Sudamericana de Naciones en base a las experiencias institucionales de integración actuales en la región?**

Para dar respuesta a este planteamiento deben analizarse aspectos y términos como Integración, Derecho Comunitario y Derecho de la Integración, la integración del tipo comunitario, observar los mecanismos de integración del continente, el tratamiento de las asimetrías entre varios aspectos, para así procurar crear la base teórica necesaria para proponer un modelo institucional adecuado a la realidad que vive la región.

Desde el punto de vista jurídico, la investigación se justifica, por cuanto representaría un estudio completo sobre la teoría de las competencias en el Derecho Comunitario y cómo podrían aplicarse en la conformación de un bloque de integración sudamericana.

La importancia de esta investigación desde el punto de vista social se basa en una realidad cultural, económica e histórica de Suramérica, esto en virtud de la necesidad de unión para enfrentar y tratar de resolver los problemas comunes que se afrontan en toda la región como la pobreza, descomposición social, corrupción, bajo crecimiento y desarrollo económico, inestabilidad política y la pérdida de identidad.

Además, debemos sumar a esto, que los países de la región tienen hoy día el potencial suficiente para asumir ciertas responsabilidades a nivel mundial, al respecto de participación en la seguridad internacional, colaboración humanitaria y frente a los desafíos de un mundo tendiente a la Globalización.

Finalmente, se considera que la iniciativa y propuestas para la construcción sudamericana, debe nacer de los entes académicos como principales investigadores de los problemas que afronta América Latina, concebida como un ente cultural y político independiente.

Esta investigación tiene por enfoque un carácter analítico y comparativo, en virtud de que se utilizarán los adelantos hechos en los cuerpos normativos de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, como los principales sistemas de integración

de la región. También, se observarán las ventajas del sistema Europeo y los análisis o reflexiones hechas sobre todas estas regulaciones.

CAPITULO I

Definiciones Básicas

1) Integración, Derecho Comunitario y Derecho de la Integración. 1.1) El papel del Derecho Comunitario en los procesos de integración. 2) El Principio Democrático. El papel de las constituciones en la integración. 2.1) Déficit democrático. 3) La integración del tipo Comunitario. 3.1) El Ámbito Financiero Supranacional. Criterios para su funcionamiento aplicado en la Comunidad Sudamericana. 3.2) Sistema Institucional. 3.3) América y la Integración. 4) La Comunidad Sudamericana como respuesta geopolítica ante la Globalización.

1) Integración, Derecho Comunitario y Derecho de la Integración

Esta investigación versa sobre una propuesta de modelo para un marco institucional de la Comunidad Sudamericana; hasta ahora, este proyecto de integración económica, sólo se encuentra en trabajos preparativos y en el estudio por parte de los gobiernos de diversas propuestas.

De esta manera, se debe entender en primer lugar, el término integración como punto de partida de la investigación, así este concepto debe observarse en forma amplia y en forma estricta, la forma amplia sería considerarlo como: *“Un proceso multidimensional aunque inicialmente económico que comprende varias etapas tendentes a lograr la comunidad y la unión de países, con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes¹.”*

Esta definición revela complejidad, en el sentido de que al ser un “proceso

¹ Walter Kaune Arteaga y otros autores. *Testimonio Comunitario*. Quito: Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Primera edición. 2004. p. 33

multidimensional” significa que comprende diversos ámbitos o áreas de competencia de los estados involucrados y un efecto dentro de las relaciones internacionales en diversas materias como lo político, económico e inclusive lo social.

El concepto estricto de integración sería el de integración económica que propone la doctrina, que deberá considerarse a los efectos de la investigación, conforme a la declaración de Cusco de fecha 8 de agosto de 2004, la cual crea la base para inferir qué tipo de integración se busca dentro del sub continente americano. Esta declaración en su segundo punto establece:

“II. El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos:

La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas.”

Del punto dos de la declaración, se puede deducir que el concepto de integración económica en forma estricta sería considerarlo como un proceso con diversas etapas y objetivos encaminado a la consecución de los fines comerciales comunes de los participantes en dicho proceso.

En esta primera fase del proyecto de integración sudamericano el hecho de buscar el perfeccionamiento de una zona de libre comercio implica un medio para obtener un acercamiento real de los países de la región mediante la apertura de mercados nacionales. Esto se justifica en razón de las tendencias generales que imponen las doctrinas que patrocinan la apertura económica como elemento que fortalece la economía de cada nación y las tendencias políticas económicas que propugnan la creación de acuerdos de integración como forma de establecer bloques económicos y como forma de lograr el desarrollo en el mundo.

En palabras de Felipe Herrera, refiriéndose a la integración comercial y regional como medio para alcanzar el desarrollo, debe destacarse lo siguiente:

“Lo que se debe romper, con una política de integración comercial, es la estructura de nuestras economías, diseñadas para servir a la exportación fuera de la región, y reemplazarla, en el plazo más corto posible, por otro tipo en el que el intercambio recíproco, complementario de insumos y consumos, aunque no siempre equilibrado, sea determinante de las medidas de desgravación formadas en común, sea en términos globales, más difíciles y ambiciosos o en términos sectoriales más asequibles².”

Este objetivo lo encontramos en la Declaración de Cusco, al expresar que con la creación de la Comunidad Sudamericana, se busca combatir flagelos como la pobreza, el desempleo, y lograr el mayor acceso a los servicios básicos como forma de lograr el desarrollo para los pueblos³.

Así pues, se observa que la integración propuesta por la Declaración de Cusco, se trata de un medio de orden esencialmente económico para alcanzar un fin que es el desarrollo de las naciones involucradas.

Como definición de integración económica se utilizará la creada por Robertson: *“La integración económica puede definirse como el proceso por el cual se van reduciendo paulatinamente las discontinuidades y discriminaciones existentes en las fronteras nacionales entre dos o más países⁴”*. Guillermo Chahín Lizcano, destaca lo siguiente al respecto de la definición de integración económica:

² Felipe Herrera y otros autores, *Factores para la Integración latinoamericana*, México D.F. Fondo de la Cultura Económica, edición preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo, 1969, p. 15.

³ **I La Comunidad Sudamericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta:** “...En este contexto, el desarrollo de las regiones interiores del espacio sudamericano, contribuirá a profundizar el proyecto comunitario, así como a mejorar la calidad de vida de estas zonas que se encuentran entre las de menor desarrollo relativo. Su compromiso esencial con la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos; Su identificación con los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial;...”

⁴ Guillermo Chahín Lizcano y otros autores, *Testimonio Comunitario Fundamentos Constitucionales del Derecho Comunitario Andino*, Quito, Tribunal de justicia de la Comunidad Andina, primera edición, 2004, p. 92.

“...la integración económica comporta un trabajo conjunto de varios estados regido por ciertas reglas jurídicas que crean una determinada organización institucional y que persigue el logro de un fin común, cual es el de construir la unión económica mediante la creación de un solo espacio económico en un tiempo igualmente determinado.”⁵

Asimismo, conforme a la Declaración de Cusco la integración que se busca es del tipo comunitario, esto en razón del área o zona de libre comercio que en la doctrina se califica como la primera fase o etapa de la integración económica, la cual se busca como resultado de la convergencia de los acuerdos económicos que existen en la región (CAN-MERCOSUR), y la voluntad expresada por los gobiernos de llevar la integración a niveles más profundos.

Este argumento también puede sustentarse en que la misma declaración⁶ nos habla de profundizar la integración física, energética, de comunicaciones y de los pueblos como parte del proceso de integración de Sudamérica. Esto es un indicador que revela el futuro del proyecto, el cual podría evolucionar al grado de la integración política, con el añadido de que las áreas que se mencionan como parte de la integración son los “ejes” económicos, además de estratégicos sobre los cuales puede desarrollarse efectivamente un proceso de esa magnitud.

En este sentido, es necesario mencionar las diferencias entre el derecho de la integración y el derecho comunitario que son importantes a los efectos de circunscribir el proyecto de integración dentro de alguno de estos campos, así es necesario exponer algunas posiciones sobre este tema.

⁵ Guillermo Chahín Lizcano. *Testimonio Comunitario...* p. 93.

⁶ **Declaración de Cusco: I. La Comunidad Sudamericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta:** “...En este contexto, el desarrollo de las regiones interiores del espacio sudamericano, contribuirá a profundizar el proyecto comunitario, así como a mejorar la calidad de vida de estas zonas que se encuentran entre las de menor desarrollo relativo” “...Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.

Debe recalcar que entre América y Europa, se tienen ideas diferentes de lo que implica el derecho comunitario y el derecho de la integración. Al respecto Arbuet-Vignali expone lo siguiente:

“Más recientemente algunos autores identifican la expresión Derecho de la Integración con el sistema de Derecho Comunitario europeo que realiza tránsito de la Comunidad Económica europea a la Unión Europea. Otros autores utilizan la expresión comprendiendo en ella las reglas jurídicas de cualquier proceso de integración internacional. Esta confusa situación obliga a prescindir del uso de la controvertida expresión, como ya lo indicáramos anteriormente.⁷”

En el continente americano para autores como Alberto Zelada, el Derecho de la Integración vendría siendo una rama derivada del Derecho Internacional Público, de manera específica del Derecho Internacional Económico, el cual regula en forma general las relaciones de orden económico que se dan entre los estados nacionales. Los procesos de integración económica que viven los estados son estudiados por esta rama, mientras que el derecho comunitario por otra parte, es la consecuencia obvia de los procesos de integración y su estructura institucional, por cuanto este regularía el funcionamiento de las instituciones creadas en un determinado proceso de integración así como el establecimiento de las reglas para el funcionamiento de la actividad económica involucrada en el proceso.

En este sentido, el autor citando a Elisa Pérez Vera, destaca lo siguiente acerca del Derecho de la Integración y el Derecho Comunitario, refiriéndose al primero como:

“al conjunto de normas que intentan regular la pluralidad de relaciones jurídicas a que da lugar un fenómeno de integración” y se refiere como Derecho Comunitario: “se cubren al menos tres grandes categorías jurídicas: normas convencionales, normas que se podrían considerar de Derecho interno de la organización regional, puesto que tienen por objeto regular la actividad interna y el funcionamiento de sus órganos y, por último, el Derecho derivado, es decir, el que emana de las instituciones regionales para ser aplicado de forma directa e inmediata, en el interior de los Estados miembros⁸”.

⁷ Heber Arbuet Vignali, *Claves Jurídicas de la Integración*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni editores, 2004, p. 288.

⁸ Alberto Zelada Castedo, *Derecho de la Integración Económica Regional, la Naturaleza del Derecho de la Integración*. Buenos Aires, publicaciones BID/INTAL. 1989, p. 21.

En esta línea, autores como Arbuet-Vignali, en relación al Derecho Comunitario y Derecho de la Integración expresa lo siguiente:

“...Derecho de la integración, utilizada en el sentido amplio como etimológicamente corresponde, debe comprender todo conjunto de normas jurídicas cuyo objeto sea regular un proceso de integración, cualquiera sea su tipo, naturaleza o profundidad. En este sentido es correcto denominar Derecho de la integración a las ramas del derecho interno o del Derecho Internacional Público destinadas a regular tales procesos y también a otros sistemas jurídicos creados con tal objeto, como ocurre con el llamado Derecho Comunitario⁹.”

El mismo autor indica que en el continente europeo se utiliza la expresión de Derecho de la Integración, referida solamente al proceso de integración europea y en algunos casos para entender los procesos de integración internacional, sólo cuando se alcanza el nivel actual de la Unión Europea.

La posición planteada en América es adecuada, por cuanto en el proceso de integración europeo el “Derecho Comunitario” constituye el conjunto de normas que regulan el funcionamiento institucional de la Unión Europea. Por otra parte, los procesos de integración económica con sus rasgos particulares, son objeto de estudio del Derecho Internacional Económico como rama del Derecho Internacional Público, Así, es necesario separar el Derecho de la Integración de lo que son las reglas jurídicas derivadas (Derecho Comunitario) que buscan el cumplimiento de los objetivos de cada fase del proceso.

A los efectos de la investigación es necesario referirse al Derecho de la Integración en sentido amplio, por cuanto esta investigación trata sobre una propuesta de modelo de marco institucional para el proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones y no versa sobre las normas jurídicas internas del funcionamiento de ésta, ya que aún no existen instituciones en el sentido jurídico estricto y esto llevaría necesariamente a analizar el Derecho Comunitario.

⁹ Herber Arbuet Vignali. *Claves jurídicas de la Integración*. p. 216.

Se debe entender como Derecho Comunitario para la Comunidad Sudamericana en forma general, al conjunto de normas jurídicas creadas para regular las relaciones entre los diferentes sujetos del proceso de integración, en las esferas de acción internas y externas de la autoridad supranacional, creada a los fines de completar los objetivos comunes acordados en cada fase del proceso de integración.

En el orden de ideas vale destacar la definición de Herber Arbuet Vignali sobre Derecho Comunitario, así se observa:

“ d) El Derecho Comunitario es un nuevo sistema jurídico adecuado a la regulación de los procesos de integración profunda o comunitaria, en el cual coinciden estructuras jurídicas de coordinación y de subordinación; que posee sujetos, fuentes, fundamentos, principios y atributos propios y diferentes de los otros sistemas jurídicos.[...]”¹⁰

1.1 El papel del Derecho Comunitario en los procesos de integración

En este punto se debe analizar el rol del Derecho Comunitario como fuente de orden para los procesos de integración.

El modelo comunitario de integración lo constituyen principalmente estados sociales y de derecho, es decir, formas de organización social, política y económica, en las cuales los individuos que las conforman han aceptado y acordado el hecho de que debe existir un orden necesario para la convivencia social, que garantice a todos no sólo libertades individuales, sino también una justa distribución de oportunidades para quienes por diversos motivos no pueden desarrollar dichas libertades por sí mismos.

La garantía otorgada por la autoridad de que un ciudadano puede alcanzar el bienestar por sus propios medios siempre que se respeten los derechos ajenos y los de la comunidad, o bien mediante las oportunidades que deben crear los estados para quienes

¹⁰ Heber Arbuet Vignali. *Claves Jurídicas de la Integración*. pp. 22, 23.

se ven más limitados, es como puede lograrse el bien común, la justicia y la seguridad jurídica.

Así, este orden social lo constituyen instituciones creadas y dotadas por la sociedad, con autoridad, destinadas a servir como guías y reguladoras de la vida social, mediante normas obligatorias que establecen derechos y obligaciones, para todos los individuos que integran los estados, donde se reconocen las diferencias pero también las semejanzas y vínculos que les unen, de modo que todos participen en la construcción del bienestar colectivo.

Los procesos de integración no son diferentes de esta noción, porque cuando se habla de la integración del tipo comunitario nos referimos al concepto de comunidad de derecho, lo que implica desde la perspectiva jurídica, la sociedad o vinculación mediante normas jurídicas comunes para alcanzar un fin determinado.

En el caso del Derecho de la Integración Económica, son los estados quienes al decidir voluntariamente asociarse y crear un nuevo ente jurídico (la comunidad), se obligan a cumplir normas comunes para lograr los objetivos económicos acordados.

Son las normas comunitarias, las que regulan el conjunto de relaciones internas y externas derivadas del hecho que supone la asociación de los estados que se unen para lograr un espacio integrado cuya acción recae no sólo en el conjunto humano e institucional que las integran, sino también al resto de la comunidad internacional al constituirse un nuevo actor en la escena mundial.

De aquí la importancia del Derecho Comunitario como regulador de las relaciones entre los sujetos de la integración económica, pues este ordenamiento jurídico es el que permite la consecución de las metas acordadas, mediante el establecimiento de normas comunes en todos los ámbitos de competencia de la

comunidad y que son de obligatorio cumplimiento para los involucrados estableciendo así un orden racional dentro del proceso¹¹.

2) El Principio democrático, el papel de las constituciones en la integración

Los párrafos anteriores plantean el análisis de un principio básico en los procesos de integración y es el principio democrático o cláusula democrática, la cual implica que no puede existir integración efectiva sin que los estados que participan, garanticen los principales derechos políticos, civiles, económicos y colectivos a los ciudadanos nacionales y extranjeros que pasan a formar parte del proceso de integración.

El motivo de esta circunstancia es que la integración como proceso es un fenómeno de múltiples facetas, donde las libertades individuales civiles y económicas juegan un papel determinante, pues la integración requiere no sólo la participación estatal, sino también la intervención de la ciudadanía por cuanto será la receptora de las consecuencias positivas y negativas, que acarrearán las políticas de integración, es por ello que los estados como materialización del poder popular deben procurar un marco legal estable y suficiente (seguridad jurídica) para garantizar a todos sus ciudadanos y habitantes una participación adecuada en el proceso de integración.

¹¹ Se consideran sujetos de la integración: 1) **Los Estados**: como formas de organización política y económica, encargadas de regular y ordenar la vida de un particular y característico elemento humano que se encuentra bajo su poder, relacionándolo no sólo internamente sino también con otras sociedades o grupos humanos en todo el planeta. 2) **Las Instituciones Comunitarias**, al ser organismos creados por los estados mediante normas jurídicas internacionales con personalidad jurídica, independencia, autonomía y autoridad para realizar las diferentes actividades encaminadas a vincular a diversos estados en las distintas ramas o áreas en las que ha decidido relacionarse. 3) **La población o sociedades de los estados miembros**, como parte esencial de toda forma organizativa de la sociedad humana que busca su vinculación con diferentes grupos en virtud de su propia naturaleza. Es la población de los estados miembros, entendida como la totalidad de los habitantes de un Estado (nacionales y extranjeros residentes) quienes reciben de forma directa e indirecta los efectos de las políticas de integración acordadas por las superestructuras (Estado) creadas con el fin de realizar de un modo ordenado conforme a sus ideas, tradiciones y creencias, en fin, la existencia del ser humano.

Así, para lograr esta seguridad jurídica se debe mencionar cuál es el papel de las constituciones en los procesos de integración, por cuanto son estas normas básicas de los estados, las que atribuyen derechos y obligaciones a cada elemento funcional del Estado, como son las ramas del poder público en todas sus formas y niveles, los ciudadanos y el territorio.

Como normas básicas las constituciones nacionales son las que establecen cómo se han de llevar las relaciones internacionales de los estados con los otros sujetos que componen la comunidad internacional, es decir, dictará la pauta de conducta que habrá de mantener el Estado en la salvaguarda de sus intereses frente a otros estados y actores de la escena internacional, pero no puede ignorarse de parte de los estados que la realidad de la comunidad internacional es dinámica y que deben adaptarse a ella para sobrellevar los efectos que produce el cambio de circunstancias en este ámbito.

Los procesos de integración consisten básicamente en un proceso político, económico y jurídico que llevan a los estados a afrontar nuevas circunstancias donde deberán no sólo ceder competencias sino adaptarse a nuevas normas e instituciones de carácter vinculante, sin perder su independencia, autonomía, incluso identidad.

Para autores como Pablo Pérez Tremps, es la Constitución de cada Estado la que “*prevé, condiciona y limita los procesos de integración*”¹², ya que éstos se dan entre estas formas de organización política, menciona el autor que:

“Por otra parte, ahora desde el punto de vista de los procesos de integración, éstos buscan o deben buscar su ‘constitucionalización’, esto es su sujeción a principios y valores constitucionales para evitar así que la renuncia de poder de los estados que comporta no implique una pérdida de libertad y de democracia para los ciudadanos. En definitiva, la relación entre Constitución e integración supranacional puede concretarse en dos procesos jurídicos, conexos e interdependientes: el proceso de ‘comunitarización’ del derecho interno, incluida la constitución de una parte, y el proceso de constitucionalización del derecho supranacional, de otra.”¹³

¹² Pablo Pérez Tremps y otros autores. *Integración política y constitución*., Quito: Corporación Editora Nacional. 2004. p. 143.

¹³ Pablo Pérez Tremps y otros autores. *Integración política y constitución*..., p. 143.

Este autor destaca un aspecto importante, el cual consiste en la sujeción de principios y valores. Igualmente, señala que la Constitución es un parámetro de la integración, en tanto que es la constitución la que establece los límites a la cesión de competencias o renuncia de poder, dependiendo de la costumbre y normativa jurídica de cada Estado y las particularidades de cada proceso. Así las cosas, las constituciones para Pérez Tremps, colocan dos límites: uno formal y uno material; el primero se deriva de la legitimidad democrática que viene dada por lo característico de los procesos de integración de la cesión de competencias, lo que obliga a los actores políticos a buscar salidas democráticas (referéndum) o al menos legales (reformas constitucionales sujetas a la aprobación del pueblo) para lograr una legitimidad del proceso de integración, esto puede observarse como la comunitarización del derecho interno. El límite material, viene dado por el hecho de que cuando se inicia el proceso de integración, la cesión de competencias hecha por parte de los estados a la autoridad comunitaria o supranacional no es total, pues los estados se reservan para sí asuntos y materias que afectan su estructura básica o elemental, es decir, reservan dentro del ámbito de sus competencias todo lo que conlleva cualquier aspecto que comprometa su soberanía e independencia (materia irrenunciable), colocando un límite al proceso de integración y haciendo que ésta se adapte en parte a la estructura de los estados, generándose con ello una “constitucionalización” del proceso de integración.

Debe añadirse siguiendo a Pérez Tremps, que esto se justifica en el hecho de que la integración no justifica la desaparición –al menos en principio- de los estados como entes garantes de los principios básicos de libertad y democracia conseguidos a través del Estado nacional.

“...En todo caso la relación entre Constitución y tratado de integración es una relación singular por la propia naturaleza y alcance de los tratados de integración y de la idea jurídica de integración en sí misma considerada. Ello hace que, aunque, desde el punto de vista del ordenamiento interno, siga manteniéndose el principio de supremacía

constitucional, se acepte que los tratados de integración, aunque no son instrumento hábil para modificar formalmente la constitución, sí lo son para producir un efecto de modulación o transformación material (a veces incluso mutación) de los contenidos Constitucionales¹⁴.

Partiendo de la premisa que los estados participantes en los procesos de integración comparten tradiciones y valores más o menos parecidos o iguales, conforme a los párrafos anteriores, pueden extraerse tres ideas para comprender el rol de las constituciones nacionales en los procesos de integración. Así se observan:

- Son los valores además de las tradiciones jurídicas y políticas de los estados las que inspiran los procesos de integración acordes a la realidad de la región y sus necesidades. Las constituciones suelen ser los instrumentos formales donde se expresan dichos axiomas de los estados y las que permiten a cada uno de éstos establecer el modo en que han de incorporarse a dicho proceso.
- Al ser las constituciones las que proponen los valores y principios básicos que inspiran el proceso de integración, también son los textos constitucionales los que otorgan elementos funcionales a la estructura jurídica comunitaria, es lógico que los procesos obtengan en el ámbito jurídico características derivadas del ordenamiento constitucional de cada Estado Miembro creando con ello un modelo jurídico comunitario *sui generis* adaptado a las necesidades regionales y propias de cada Estado.
- Son las constituciones nacionales las que permiten la apertura jurídica necesaria mediante la cual se puede otorgar un campo de acción necesario a las instituciones comunitarias, reconocidas como autoridades supranacionales para que ejecuten sus funciones en el ámbito territorial de toda la comunidad, sin perjuicio de las competencias de las divisiones político administrativas del poder público en los niveles nacional, estatal o provincial, y municipal.

¹⁴ Pablo Pérez Tremps y otros autores. *Integración política y constitución...* p. 148.

2.1 Déficit Democrático

En los párrafos anteriores se estableció que la participación ciudadana es una parte integral en los procesos de integración y que los estados han de procurar una seguridad jurídica suficiente para lograr los objetivos acordados en el marco de la integración. Con ello debe analizarse un tema que se ha convertido muchas veces en tabú para los gobiernos y las instituciones en los procesos de integración existentes a nivel mundial: “El Déficit Democrático”.

Es fundamental entender este concepto para comprender con esto la lógica de los procesos de integración actualmente y hacer relucir las fallas de éstos, anteriormente se ha dicho que los procesos de integración afectan las estructuras de los estados parte y la participación ciudadana no es una excepción a esto.

“El déficit democrático es un concepto que se invoca principalmente para afirmar que la Unión Europea y sus instancias adolecen de falta de legitimidad democrática y que parecen inaccesibles al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento. Refleja una percepción según la cual el sistema institucional comunitario estaría dominado por una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, el Consejo de la Unión Europea, y por una institución burocrática y tecnocrática sin legitimidad democrática real, la Comisión Europea¹⁵.”

Debe entenderse cómo los estados involucrados en los procesos de integración, conllevan esta circunstancia tan característica, es decir, el hecho de que exista un organismo de carácter supranacional y burocrático, que asume facultades o competencias propias de éstos, vía cesión o delegación por parte de éstos, donde los ciudadanos, no tienen ninguna opinión al respecto de dicha transferencia.

Por otra parte, debe añadirse también que los ciudadanos electores de sus órganos políticos y normativos nacionales, no tienen mayor control sobre las políticas y

¹⁵ http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_es.htm

otras formas de acción realizadas por estas instituciones de carácter burocrático aún y cuando les afecten directamente.¹⁶

El déficit democrático existe en varios niveles de la integración en el aspecto político, el déficit existe por cuanto no son los ciudadanos los que eligen insertarse en un proceso de integración, ni eligen a los funcionarios encargados de la dirección de las instancias comunitarias que producen normas o toman decisiones que les afectan directamente. Esto se excusa o justifica en el hecho de que la integración es una forma de relacionarse internacionalmente para los estados y por ello competencia de éstos, particularmente de la rama ejecutiva conforme a los respectivos ordenamientos jurídicos¹⁷.

Asimismo, los sistemas o formas mixtas de Gobierno¹⁸ de la región indican que cuando los ciudadanos eligen a la dirigencia política de sus países, éstos delegan en las instituciones respectivas la facultad de negociar acuerdos de esta naturaleza.

¹⁶ http://sociologyindex.com/democratic_deficit.htm

¹⁷ A modo de ejemplo se mencionan las siguientes normativas constitucionales de algunos países, al respecto de las relaciones internacionales y los Presidentes de la República **Constitución de Colombia Art. 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 2) Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. **Constitución de Ecuador Art. 171.-** Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: 12. Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija. **Constitución de Paraguay Artículo 238:** 7) El Manejo de las relaciones exteriores. en caso de agresión extranjera declarar el Estado de Defensa Nacional o Concertar la paz. Negociar y firmar tratados internacionales, recibir a los jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores con acuerdo del senado. **Constitución Nacional de Argentina Artículo 99.-** El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules. **Constitución de Chile Artículo 32.** Son atribuciones especiales del Presidente de la República: Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 50 N° 1. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere.

¹⁸ Sabemos que la mayoría de los países latinoamericanos mantienen sistemas democráticos mixtos de gobiernos pues no están definidos como indirectos (representativos) o directos totalmente, de manera particular podría decirse que son “sui generis” pues cada uno tiene circunstancias muy propias a la realidad de cada Estado. Siguiendo a Pedro Luis Bracho Grand sobre el gobierno mixto: “Combina la idea de representativa y la democracia pura. Se instituyen representantes, existen asambleas legislativas, pero sobre las cuestiones más importantes, sobre todo en materia legislativa, el pueblo se reserva el poder de decisión...Se habla de semi-directo, al predominar los elementos de participación ciudadana, o por el contrario de semi-representativo cuando su frecuencia es muy ocasional.” Igualmente es predominante en estos sistemas “mixtos” de la región el esquema de la democracia representativa o indirecta tiene mayor peso (Pedro L. Bracho Grand *Fundamentos de Derecho Público una estrategia para su estudio*, Valencia Venezuela Vadell hermanos

Pero, esto, no justifica el hecho de que existen decisiones y momentos importantes en los procesos de integración que involucren un cambio de vida generalizado para toda la población de los estados participantes, por cuanto les afectará directamente y es ético que éstos reciban la información completa sobre esas decisiones y la oportunidad de expresar su acuerdo o desacuerdo con determinadas políticas.

El *déficit democrático* en los sistemas de integración regionales del continente americano, la Comunidad Andina y el MERCOSUR, se caracteriza porque no se ha dado una participación real a los ciudadanos de cada País Miembro de expresar su acuerdo o no sobre aspectos importantes de la integración, lo más cercano a la participación ciudadana ha sido la elección popular en algunos países miembros del *Parlamento Andino*, el cual tiene deficiencias estructurales serias y lo rezagan del resto de las instituciones dejándolo como un simple observador con voz, cuya funciones principales son coadyuvar a la promoción y orientación de la comunidad Andina además tratar de concertar la armonización legislativa de los países andinos y apoyar con sugerencias a los demás órganos del Sistema Andino de Integración.

El MERCOSUR cuenta con un Parlamento de reciente creación mediante un instrumento denominado Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR que viene a sustituir a la *Comisión Parlamentaria Conjunta*, así conforme al Protocolo que son representantes (senadores, diputados) de cada país miembro elegidos o designados para estas funciones mediante sufragio, pero que actualmente debido al régimen de transición se encuentra integrado por representantes elegidos por cada uno de los respectivos órganos legislativos de los estados miembros del MERCOSUR, sus

editores 1991 p. 119). En palabras de Manuel García Pelayo al respecto de la Democracia Representativa: “-Aquella donde el pueblo ejerce su poder a través de representantes-” con forme al mismo autor este sistema tiene su razón de ser en el hecho cierto de la imposibilidad de que no se puede reunir a todo el pueblo “para lograr una decisión reflexiva” y que resulta también por “la sustitución de la idea de pueblo como tangible y visible por nación” (Manuel García Pelayo *Derecho constitucional*, Madrid, manuales de la revista de occidente Bárbara de Braganza, quinta edición. 1959. p. 177.

funciones principales se encuentran en el artículo cuarto y son muy similares a las del Parlamento Andino, donde principalmente destaca:

“Artículo 4. Competencias: 12. Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa (90) días de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del MERCOSUR, antes de su aprobación.

Si el proyecto de norma del MERCOSUR es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación.

En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo mencionado en el primer párrafo del presente numeral, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación...”

Puede observarse que el *Parlamento del MERCOSUR* tiene una influencia y fiscalización mayor que la del *Parlamento Andino* en el proceso de formación de las normas comunitarias. Sin embargo, estas facultades siguen siendo muy restringidas, pues no se establece que su opinión sea vinculante y un pre-requisito necesario para la aprobación de las normas.

También, puede observarse un déficit democrático en el funcionamiento institucional de los procesos de integración, esto ocurre cuando los estados integrantes o participantes se ven impedidos de buscar mejores condiciones en el cumplimiento de los objetivos acordados o, simplemente, cuando la estructura del sistema beneficia a unos estados perjudicando a los otros, ese sería el caso de la toma de decisiones por unanimidad que reguló la Unión Europea en la década de los 60 y luego fue cambiado por el sistema de mayorías cualificadas, con las reformas al tratado. En el caso de la Comunidad Andina, la Comisión es el órgano que emite normativas y toma sus decisiones por mayoría absoluta. El MERCOSUR cuenta con el Consejo del Mercado Común que toma decisiones por consenso o unanimidad.

La forma en la adopción de decisiones, es un factor determinante en el funcionamiento institucional y debe ser analizado en una relación costo beneficio, pues dependiendo del sistema utilizado puede observarse qué fallas presenta el sistema y cómo limita las opciones de los estados en la negociación de las materias objeto de la integración.

Así, conforme a los sistemas de integración como la Comunidad Andina, MERCOSUR y la Unión Europea, las formas en la toma de decisiones son las siguientes:

- *La votación por mayoría simple o absoluta:* Sistema utilizado por la Comunidad Andina y la Unión Europea a los fines de la emisión de normas, donde se impone el interés de la mayoría de los estados participantes. Este sistema tiene la desventaja que dependiendo de la materia a regular, puede provocar el desacuerdo con los miembros que no deseaban adoptar la decisión comunitaria, obligando a buscar otras vías de negociación para la implementación efectiva de la normativa, lo que podría ocasionar en determinadas circunstancias que se pierda la finalidad de la regulación o norma aprobada¹⁹.
- *La votación por mayorías cualificadas:* Este sistema establece la votación conforme a la estructura poblacional de cada país, básicamente la experiencia de

¹⁹ Conforme a Ricardo Schembri Carrasquilla, sobre la toma de decisiones en la Comunidad Andina, La Unión Europea y el Mercosur debe plantearse lo siguiente: “Simultáneamente con el análisis de la naturaleza jurídica del MERCOSUR y de la COMUNIDAD ANDINA, de sus órganos y del derecho producido por estos, es necesario tener en cuenta la forma en que se adoptan las decisiones en los órganos correspondientes. En este aspecto las dos subregiones se identifican entre sí y se alejan de la Unión Europea en el hecho de que todos los Estados tienen un voto, es decir que no existe un voto ponderado para los Estados atendiendo en cierta medida a su capacidad económica (la que se traduce en mayores aportes presupuestales a la Comunidad) y a su población.”⁴⁸ Se diferencian en este aspecto la COMUNIDAD ANDINA y el MERCOSUR en que en la primera algunos de sus órganos pueden tomar decisiones por mayoría, como es el caso de la Comisión y de la Comisión Ampliada (arts. 25 y 26 Acuerdo de Cartagena) o se trata de órganos supranacionales unipersonales, como lo es la Secretaría General; en el Protocolo de Ouro Preto, por el contrario, se establece que todas las decisiones se deben adoptar por consenso y con la presencia de todos los Estados parte (art. 37).” http://www.parlatino.org/downloads/teoria_juridica_clan.php.

la Unión Europea, ha sido positiva conforme a las realidades que vive ese proceso de integración. Sin embargo, deja a países con menor población con poca participación y obliga a recurrir a varios mecanismos de dialogo a los fines de lograr mejores condiciones en la adopción de ciertas medidas, también es necesario aclarar que la votación por mayorías cualificadas, en el caso de la Unión Europea, se da en materias muy selectas como por ejemplo, en lo relativo a: los fondos estructurales, introducción del euro, política exterior y seguridad común, etc.²⁰

En este sentido, podríamos destacar que la idea de la introducción de este sistema se hizo en base a la ampliación del proceso de integración europea, en aras de lograr la reforma institucional para adecuarla a la nueva realidad que implicaba la introducción de 25 nuevos países, en el seno institucional. Así se observa lo siguiente:

“La ponderación de votos en el Consejo de la Unión Europea es uno de los ‘fleclos de Ámsterdam’, es decir, una de las cuestiones que la Conferencia Intergubernamental (CIG) que condujo a la elaboración del Tratado de Ámsterdam no resolvió. Dos razones principales hacen indispensable la reforma de este sistema antes de la incorporación de los nuevos Estados miembros:

La primera resulta del Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea (UE) anexo a los Tratados por el Tratado de Ámsterdam. Dicho Protocolo vincula la cuestión de la ponderación de votos al tamaño de la Comisión. En efecto, los Estados miembros, que hasta ahora tenían dos nacionales en el seno de la Comisión deseaban obtener cierta compensación debido al cambio, con la ampliación, de la composición de la Comisión.

La segunda se debe al hecho de que tras la adhesión de los nuevos Estados miembros, que en su mayoría tienen una población menor, el equilibrio entre los Estados miembros con respecto a la toma de decisiones en el Consejo podría resultar afectado si se mantenía el antiguo sistema de ponderación de votos. La Conferencia Intergubernamental estudió diferentes soluciones que iban desde una ponderación que reflejaba directamente el peso demográfico hasta un sistema de doble mayoría simple (mayoría de Estados miembros y mayoría de la población de la Unión). Finalmente, se llegó a un compromiso gracias a una nueva ponderación de votos que aumenta el número de votos para todos los Estados miembros, en particular en el caso de los más poblados²¹.”

²⁰ Ver http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/majority_es.htm

²¹ http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/council_es.htm **Nueva Definición de la Mayoría Cualificada** “El objetivo del Tratado de Niza era preparar a las instituciones europeas para la próxima ampliación de la UE. Por eso, el Tratado contiene disposiciones adaptables a las diferentes hipótesis posibles. En efecto, en la fecha de la conclusión del Tratado de Niza aún no se podía prever

Así las cosas, debe mencionarse que este sistema busca un equilibrio en la adopción de políticas comunes otorgando importancia al tamaño de la población de los estados miembros en general como factor determinante en la toma de decisiones.

La toma de decisiones por consenso: Utilizada en el MERCOSUR actualmente conforme al protocolo de Ouro Preto, presenta la desventaja que la negativa de un Estado deja al resto en la imposibilidad de aplicar determinadas medidas aun y cuando éstas beneficien al resto de los participantes, por lo demás, la toma de decisiones por consenso muchas veces hace difícil el alcanzar acuerdos cuando se trata de alcanzar objetivos prioritarios de la integración que usualmente afectan intereses fundamentales de los estados, lo que podría volverse incluso en una forma de chantaje o boicot político a ciertos proyectos comunitarios de parte de algún miembro. Aun así hay que destacar que este sistema otorga una ventaja a los estados pequeños, al momento de negociar frente a otros estados con mejores posiciones y añadiendo también que al adoptarse bien una política o un instrumento normativo será entendido que

exactamente el número de países candidatos que serían capaces de concluir sus negociaciones y la fecha de la entrada en vigor de la ampliación (en una o varias oleadas de adhesión). Por esta razón el Tratado de Niza contiene dos disposiciones: 1) el artículo 3 del Protocolo sobre la ampliación de la UE establece una nueva definición de la mayoría cualificada, que supone una nueva ponderación para los actuales 15 Estados miembros, cuya aplicación está prevista en 2005; 2) dos declaraciones (nºs 20 y 21) anejas al Tratado de Niza por la CIG establecen las posiciones comunes de los Estados miembros con miras a las negociaciones de adhesión sobre la cuestión de la ponderación de votos. Para que una decisión del Consejo sea adoptada se requiere un número determinado de votos que represente la votación favorable de la mayoría de sus miembros. El Tratado de Niza establece para los actuales 15 Estados miembros una nueva ponderación de votos en el Consejo. En total, se han asignado 237 votos a los 15 Estados miembros y se ha establecido el umbral de la mayoría absoluta en 169 votos. Sin embargo, como la adhesión tendrá lugar antes del 1 de enero de 2005, fecha fijada por el Tratado de Niza para la aplicación de la nueva ponderación, esta disposición fue sustituida por el Tratado de Adhesión. Éste contiene una disposición que regula la ponderación de votos en el Consejo para los 25 Estados miembros, basada en el Tratado de Niza y aplicable a partir del 1 de noviembre de 2004 tras un período de transición comprendido entre el mes de mayo y el mes de octubre de 2004. **CLÁUSULA DEMOGRÁFICA** La nueva definición de la mayoría cualificada supone, además, otra novedad. Se añadió un apartado al artículo 205 del Tratado CE, por el que se determina que cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que se compruebe, cuando se adopte una decisión por mayoría cualificada, que dicha mayoría cualificada representa como mínimo el 62 % de la población de la Unión. En caso contrario, el acto de que se trate no podrá ser adoptado. Esta disposición se añade a las demás condiciones necesarias para la adopción de un acto (la mayoría cualificada de votos y la mayoría de Estados miembros) y garantizará que las decisiones del Consejo sean representativas para la mayoría de la población de la Unión.” (http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/majority_es.htm) **Reparto de votos por Estado (a partir del 01.01.2007)** Alemania, Francia, Italia, Reino Unido 29 España, Polonia 27 Rumanía 14 Países Bajos 13 Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría, Portugal 12 Austria, Suecia, Bulgaria 10 Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia, Finlandia 7 Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia 4 Malta 3 TOTAL 345 fuente: NOREPLY_PUBLICINFO@consilium.europa.eu

todos los participantes están en condiciones de asumir los riesgos e implicaciones pertinentes.

Es complejo e incluso arriesgado trabajar con diferentes formas de proceder cuando se trata de la toma de decisiones en cuestiones normativas, en virtud de que exige una coordinación muy precisa al momento de plasmar dichos procedimientos en los instrumentos normativos y, por lo demás, muy delicada cuando se trata de tratados internacionales por los intereses que están en riesgo.

La agenda actual de la Comunidad Sudamericana exige que se apliquen diversos sistemas para la toma de decisiones dependiendo de la materia que se trate. La razón es simple, un solo sistema para la adopción de instrumentos legales y políticas puede generar detrimento para los estados, generando con ello déficit democrático que puede dar lugar a obstáculos serios en el cumplimiento de las metas acordadas para cada nivel de integración.

En este sentido, la unanimidad o consenso sería preferente para temas prioritarios de la agenda comunitaria, como por ejemplo, los relativos al tratamiento de asimetrías en la región, mecanismos financieros, seguridad y defensa militar e integración energética.

Podrían usarse mayorías simples para temas menos delicados en la vida de los estados como serían los relativos a cuestiones de orden técnico e incluso cuestiones como el sector telecomunicaciones, el sistema de las mayorías cualificadas para ciertos aspectos como medio ambiente, integración comercial, y varios aspectos conexos a los temas prioritarios, etc.

La ventaja de aplicar diversos sistemas en la toma de decisiones sería crear mayor seguridad para la Comunidad Sudamericana, por cuanto se da una mayor

posibilidad de negociación a los estados participantes, con la posibilidad de equilibrar los intereses logrando con ello los objetivos acordados y evitando el menor perjuicio a los involucrados.

Finalmente, debe aceptarse que el déficit democrático, no siempre se solucionará otorgando mecanismos de participación ciudadana o simplemente con sistemas de toma de decisiones más participativos, pues es sólo una forma de contrarrestar la existencia o no del déficit democrático, dependerá también del nivel de integración que se desee alcanzar y en mucho dependerá de un diálogo político amplio y plural enfocado a buscar vías para lograr la integración conforme a la realidad de la región.

3) La integración del tipo Comunitario

Un punto clave dentro de lo que involucra hacer una propuesta para un proyecto o sistema de integración, es observar qué tipo de integración es la deseada en la región que activa estos procesos.

Conforme a la declaración de Cusco se espera perfeccionar una zona de libre comercio, fase inicial de lo que es la integración del tipo comunitario. En este sentido, el proyecto de Comunidad Sudamericana no escapa a las tendencias clásicas que la doctrina plantea sobre lo que es el modelo comunitario, más aun si se toma en consideración que los modelos de integración existentes en la región (Comunidad Andina- MERCOSUR) son la base de este ambicioso proyecto que busca surgir como consecuencia de la convergencia de ambos sistemas.

Debe comprenderse que la integración del tipo comunitario, conforme a la doctrina, es una modalidad de organización política-económica donde diversos estados, con potencialidades y características más o menos similares²², en forma voluntaria

²² Deben incluirse como “potencialidades y características similares”, no sólo a los indicadores económicos, entendidos éstos como cantidad de recursos naturales, nivel de industrialización, niveles de desarrollo económico,

delegan determinadas competencias a un ente supranacional con la finalidad de obtener mayor efectividad en áreas o materias donde su acción es limitada, en beneficio del conglomerado humano que integra esa comunidad, reservándose en todo caso la posibilidad de recuperar las competencias delegadas en virtud de las atribuciones de soberanía que conserva cada Estado.

Este argumento puede sustentarse en base al siguiente extracto de una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, al respecto de la naturaleza de la actual Unión Europea:

“...que por esas razones, ha de llegarse a la conclusión de que la comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional, a favor del cual los estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son no sólo los Estados miembros sino también sus nacionales²³.”

En la misma línea autores como Dromi, Ekmekdjian y Rivera, plantean el uso del término “comunitarismo” para definir el modelo o sistema comunitario como forma de organización política. Estos autores consideran al modelo como un *Instituto Sui Generis*, por lo demás bastante novedoso, que rompe esquemas tradicionales de organización política (centralismo, confederaciones y federaciones), donde estados independientes con idiosincrasias diferentes combinan esfuerzos en búsqueda de mejoras en la calidad de vida de sus respectivas poblaciones y soluciones racionales y pacíficas a problemas comunes. Estos autores definen el modelo comunitario de la

deben comprenderse en estos términos igualmente a los vínculos sociales, políticos e históricos, como por ejemplo, los de la Comunidad Andina.

²³ Ricardo Alonso García., *Sentencias Básicas del TJCE*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, BOE, Madrid, 2001. p. 85 La naturaleza de la integración europea, sentencia Van Gend & Loos. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de fecha 5 de Febrero de 1963, asunto 26/62. Esta sentencia versa sobre una solicitud interpretación prejudicial del artículo 12 del Tratado del CEE, donde es válido destacar que se pregunta al tribunal principalmente sobre el efecto directo de la norma comunitaria si los ciudadanos de los países miembros pueden o no invocar derechos individuales. En este sentido es válido rescatar lo siguiente: “Considerando que el objetivo del Tratado CEE, que es el de establecer un mercado común cuyo funcionamiento afecta directamente a los justiciables de la Comunidad, implica que dicho tratado constituye algo más que un Acuerdo (sic), que sólo crea obligaciones recíprocas entre los estados contratantes; que esta concepción está conformada por el Preámbulo del Tratado, que además de a los Gobiernos, se refiere a los pueblos y lo hace de forma más concreta, mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los estados miembros como a sus ciudadano;[...].”

siguiente forma: “*En el Comunitarismo la esencia es la integración, fundamentalmente de materias. La integración es una técnica utilizada para la creación de un poder real para ejercer las competencias confiadas por parte de los estados miembros a las instituciones de la Comunidad que revisten carácter supraestatal*”²⁴.

La integración del tipo comunitario concebida como un proceso netamente económico, lleva consigo una serie de fases o etapas que, dependiendo del grado de interacción, voluntad política y acercamiento que deseen los actores en el proceso, alcanzará un nivel determinado bien en una *Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común* y finalmente conforme a la doctrina, la *Unión Económica*. Según Chahín Lizcano, citado por Walter Kaune en el libro *Testimonio Comunitario*²⁵, estas etapas se caracterizan de la siguiente forma:

I) Las Zonas de Libre Comercio: Son aquéllas, cuyo rasgo principal consiste en ser un área geográfica donde los estados participantes acuerdan eliminar restricciones de orden comercial y se logra un espacio de libre cambio de bienes y servicios. A los efectos de la investigación, profundizaremos más adelante sobre esta figura pues es la fase inicial del proyecto de la Comunidad Sudamericana conforme a la Declaración de Cusco.

II) Las Uniones Aduaneras: Que se caracterizan por la eliminación de aranceles entre los estados miembros, la creación de un Arancel Externo Común en las relaciones de intercambio comercial con estados no miembros del proceso de integración y el establecimiento de una política comercial común.

III) Mercado Común: Que comprende la liberalización de los factores de producción, armonización de políticas económicas, la eliminación de obstáculos al

²⁴ Dromi, Ekmekdjian, Rivera. *Derecho Comunitario. Régimen del MERCOSUR*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires. 1996. pp. 32, 33

²⁵ Walter Kaune Arteaga y otros autores. *Testimonio Comunitario...* pp. 34, 36.

comercio y la fusión de mercados con la finalidad de crear un mercado único y compacto entre los estados miembros, que sirva para posicionarse económica y comercialmente con fortaleza frente a otras economías.

Así, conforme al mismo autor, esta etapa comprende la realización de una serie de actividades que involucran estrategias conjuntas de los estados miembros, con la finalidad de lograr la coordinación necesaria para alcanzar los objetivos propuestos.

IV) Unión Económica: Comprende el nivel de mayor profundidad en los procesos de integración económica y consiste básicamente en la centralización por parte del ente comunitario de las políticas de orden económico y monetario. Para lograr este alto grado de integración, se requiere de la conformación de un ente supranacional fuerte, con la subsiguiente delegación de diversas competencias que van un poco más allá de lo económico por parte de los estados miembros, en virtud de que básicamente una unión económica sería una etapa en la anterior a la conformación de una “*unión política*”.

3.1) El ámbito Financiero Supranacional, Criterios para su funcionamiento aplicado en la UNASUR.

La realidad económica mundial con su dinámica demuestra que una parte importante de lo que significa el mundo global, se ha concentrado al menos económicamente en la facilidad de mover capitales de un lugar a otro sin mayores regulaciones como parte del esquema capitalista que impera en el globo.

Una de las premisas principal de la integración en su perspectiva económica, es la liberalización de bienes, servicios, capitales y la libre circulación dentro del territorio integrado de personas. La supranacionalidad observada desde el punto de vista financiero supone la regulación de un servicio y actividad estatal por una administración común de orden internacional. Debe recordarse aquí que la integración vista como

proceso económico contiene fases, y cada una de estas supone un conjunto de actividades que conlleva a una interacción mayor entre los actores del proceso.

Conforme a estos planteamientos puede observarse que las actividades comerciales de intercambio de bienes, además de la libertad de establecimiento de empresa que ha de regir en un mecanismo económico de integración en la prestación de servicios también se incrementan o disminuyen según la forma en como se este ejecutando la integración y acorde a la etapa en que se encuentre el proceso.

El ámbito financiero visto desde los procesos de integración, implica su control y administración conforme a la etapa del proceso, así deben distinguirse estas etapas pues cada una tiene características diferentes. En párrafos anteriores se hacia mención a cada una de estas.

A los efectos del ámbito financiero deben observarse y diferenciarse tres aspectos importantes. El primero es que las etapas iniciales de la integración es decir, las zonas de libre comercio y la Unión Aduanera conllevan un trabajo que implica eliminación de barreras arancelarias así como la implementación de un arancel externo común, así como la coordinación de las políticas comerciales más no financieras, pues en esta etapa lo que se busca es establecer el libre cambio de bienes y servicios así como la libertad de establecimiento de empresas entre los Estados, esto claro sin menospreciar las opciones de financiamiento y la observación del régimen de inversiones que se presenten en el esquema de integración como parte del régimen de la apertura de mercados.

El segundo es que el Mercado Común, conlleva la unificación o fusión de todos los mercados nacionales en uno solo, implica la unificación de las políticas macroeconómicas donde se ven afectadas las actividades financieras de los estados, pues quedan sujetas en cierto nivel a los objetivos o metas que aspira alcanzar el

proceso de integración, siendo este el inicio del manejo del sector financiero por un ente supranacional visto como coordinación de políticas entre los estados miembros de una comunidad.

Por último la Unión Económica, la etapa más avanzada de la integración es la que conlleva la unificación de la política monetaria, además de la creación de un ente rector para tal fin, es donde puede observarse el manejo supranacional del sector financiero la razón esta en el mismo proceso, el cual luego de lograr la unificación o fusión de los mercados nacionales, aspira coordinar las políticas monetarias para dar mayor rapidez a las transacciones mediante la unión monetaria la cual facilita el intercambio de bienes y servicios, además de mantener y controlar un flujo de liquidez que permita manejar la inflación dentro del mercado común.

El ejemplo claro esta en el sistema de bancos centrales europeos, el cual conforme a sus estatutos, establece lo siguiente:

“Artículo 3 Funciones

3.1. De conformidad con el apartado 2 del artículo 105 del Tratado, las funciones básicas que deberá desarrollar el SEBC serán las siguientes:

- definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad;
- realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 111 del Tratado;
- poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros;
- promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.

3.2. De conformidad con el apartado 3 del artículo 105 del Tratado, el tercer guión del artículo 3.1 se entenderá sin perjuicio de la tenencia y gestión de los fondos de maniobra oficiales en divisas por parte de los Gobiernos de los Estados miembros.

3.3. De conformidad con el apartado 5 del artículo 105 del Tratado, el SEBC contribuirá a una buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero²⁶.”

Así las cosas, el manejo supranacional del sector financiero depende directamente de la etapa de desarrollo del proceso de integración, siendo importante aclarar que en las dos primeras etapas de la integración (la zona de libre comercio y la unión aduanera) se busca una mayor apertura de las inversiones en la región y la

²⁶ Protocolo sobre el sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

posibilidad de movilizar capitales en forma rápida y eficaz siendo necesario contar con regímenes de inversiones comunes y acuerdos para el movimiento de capitales.

De igual forma, se recuerda que una parte importante de la integración, fuera de alcanzar los objetivos políticos y económicos es la inversión para el desarrollo, observado como la posibilidad de financiar obras públicas además de observar la distribución de la inversión dentro de los estados que buscan dicho proceso. El caso sudamericano y sus procesos de integración, nos llevan a la Comunidad Andina, la cual cuenta con la Corporación Andina de Fomento la cual conforme a su artículo tercero se maneja en principio como una institución al servicio del desarrollo y estructurada para impulsar el proceso de integración andino, sirviendo como mecanismo de financiamiento y asesor en estos ámbitos. Entre otros aspectos la Corporación Andina de Fomento tiene como principales funciones las siguientes:

. “Artículo 4.- Funciones

Para la realización del objeto indicado en el artículo anterior, la Corporación tiene las siguientes funciones: a) Efectuar estudios destinados a identificar oportunidades de inversión y dirigir y preparar los proyectos correspondientes; b) Difundir entre los países del área los resultados de sus investigaciones y estudios, con el objeto de orientar adecuadamente las inversiones de los recursos disponibles; c) Proporcionar directa o indirectamente la asistencia técnica y financiera necesaria para la preparación y ejecución de proyectos multinacionales o de complementación; ch) Obtener créditos internos o externos; d) Emitir bonos, debentures y otras obligaciones, cuya colocación podrá hacerse dentro o fuera de la subregión; e) Promover la captación y movilización de recursos en el ejercicio de las funciones a que se refieren este literal y el precedente, se sujetará a las disposiciones legales de los países en que se ejerzan dichas funciones o en cuyas monedas nacionales estén denominadas las respectivas obligaciones; f) Promover aportes de capital y tecnología en las condiciones más favorables; g) Conceder préstamos y otorgar fianzas, avales y otras garantías; h) Promover el otorgamiento de garantías de suscripción de acciones (underwriting), y otorgarlas en los casos que reúnan las condiciones adecuadas; i) Promover la organización de empresas, su ampliación, modernización o conversión, pudiendo al efecto suscribir acciones o participaciones.²⁷”

²⁷ Convenio Constitutivo Corporación Andina de Fomento. **Artículo 3.- Objeto** La Corporación tiene por objeto impulsar el proceso de integración subregional. Al efecto, dentro de un sentido de especialización racional y una equitativa distribución de las inversiones dentro del área, tomando en cuenta la necesidad de una acción eficaz en favor de los países de menor desarrollo relativo y con la adecuada coordinación con el organismo encargado de la integración subregional, impulsará el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción, mediante la creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de las existentes. Ver www.caf.com. Actualmente la Corporación Andina de Fomento cuenta con 17 países accionistas. Los miembros de la Comunidad Andina, los miembros del MERCOSUR incluido Venezuela, Chile, República Dominicana, Jamaica, México, Costa Rica, España, Panamá, Trinidad y Tobago.

A los efectos del proyecto de investigación se recomienda que, la Comunidad Sudamericana (UNASUR), para su inicio, maneje un organismo de financiamiento orientado como la CAF, por cuanto en una primera fase de desarrollo, como la creación de una zona de libre comercio lo importante es la eliminación de los obstáculos al comercio, para luego buscar la evolución a la unión aduanera. Sin embargo también es importante y deseable observar los mecanismos de financiamiento en las políticas y programas para el tratamiento de las asimetrías como factor fundamental para la integración y desarrollo de la región.

En este sentido es importante que la Comunidad Sudamericana, observe en esta primera fase la administración y creación de organismos de esta naturaleza según los estándares internacionales, en todo caso puede pensarse en la integración de la CAF al sistema sudamericano de integración, haciendo las salvedades a los países que no son miembros de la Comunidad Andina y el MERCOSUR. También debe observarse el Banco del Sur como un factor más de financiamiento.

Al respecto debe mencionarse que en algunas notas de prensa, el Banco del Sur es visto por parte de algunos gobiernos de la región como una opción que sustituiría las iniciativas y condiciones de financiamiento que presentan organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para la región, cuestión muy discutible y de análisis por cuanto la información que se maneja supone la idea de disminuir la actividad e influencia de estos entes dentro de los intereses geopolíticos que se involucran. Deben observarse en la creación de estos organismos el nivel de ahorro y los gastos de los países participantes, para ver la capacidad de préstamo y financiamiento que estos organismos pueden generar realmente.

La Corporación Andina de Fomento, se ha manejado dentro de los estándares internacionales quizá en una forma un poco más relajada que los del Banco Mundial y

el Fondo Monetario Internacional, pero le ha permitido cumplir sus funciones correctamente. Aun así su capacidad es limitada, no por el uso de las políticas internacionales en el área de financiamiento sino en razón de que varios de los países que la integran actualmente poseen crisis económicas fuertes y requieren diversas opciones de financiamiento para superarlas.

El proceso de integración sudamericano con el solo aporte de los estados miembros vistas las condiciones obvias de crisis económica en la región, y la poca capacidad de ahorro de los mismos no puede recabar los recursos necesarios para financiar proyectos tan costosos como son los proyectos de desarrollo.

El proyecto sudamericano de integración en su etapa inicial debe contar con las mayores posibilidades y opciones de financiamiento por eso se propone que este tema se maneje con la mayor tecnicidad posible, en aras de regular en forma adecuada, la forma recabar fondos económicos suficientes para el desarrollo y crecimiento industrial sostenible de la región, distribución de los recursos económicos en la región, las oportunidades de inversión y distribución de la misma en las áreas geográficas como parte de un esquema que permita una distribución equitativa de los beneficios entre los países de la región.

V) Unión Política: Esto básicamente es la evolución máxima que puede lograrse en un proceso de integración económica, cuando dadas las condiciones políticas, económicas y sociales, se decide la conformación de un Estado nuevo, cuya base legal, institucional o poder son las instituciones del proceso de integración y los demás elementos que le conforman son los territorios de los estados nacionales así como sus respectivas poblaciones.

Es necesario observar que estos procesos de integración también han de ser analizados desde un punto de vista institucional, es decir, como organismos

internacionales por cuanto a criterio de muchos, el hecho de que un Estado delegue competencias en un ente supranacional para el cumplimiento de los objetivos y tareas que involucra un proceso de integración, implica necesariamente un nivel de coordinación que sólo es posible con la creación de instituciones internacionales con sus características propias como personalidad jurídica, competencias, independencia, autonomía presupuestaria, funcional y administrativa, etc.

Es necesario otorgar una noción de supranacionalidad, por cuanto este concepto es el paradigma mismo de la integración, porque involucra los elementos axiológicos y funcionales que hacen del sistema institucional que requiere la integración, un verdadero mecanismo de integración, así tenemos:

“En definitiva, la supranacionalidad constituye el elemento esencial que permite distinguir un proceso de integración de un simple acuerdo de cooperación entre Estados. A juicio del profesor Pescatore, son tres los elementos principales de la supranacionalidad: el reconocimiento por los estados miembros de los valores comunes que proveen el objetivo y la idea directriz del proceso; la asignación de competencias al servicio de tal objetivo; y la asignación de dichas competencias a una autoridad supranacional autónoma e independiente de las potestades de los Estados miembros²⁸.”

3.2 Sistema institucional

Como sistema institucional para la Comunidad Sudamericana se debe primero analizar los conceptos de sistema y de institución. Como sistema deberá entenderse un conjunto ordenado de varias funciones, donde cada una de éstas desempeña una actividad particular y específica destinada a cumplir un objetivo mayor. La noción de institución, deberá entenderse desde una perspectiva jurídica, conforme a Santi Romano que citado por Manuel García Pelayo, plantea lo siguiente:

“Una institución es una entidad o cuerpo social con unidad firme y permanente, que tiene una existencia objetiva, concreta, exterior y visible; una organización o estructura que absorbe los elementos que forman parte de ella, y que es superior y preordenada

²⁸ Moisés Troconis Villarreal y otros autores. *Testimonio Comunitario integración y jurisdicción en la Comunidad Andina*. Quito, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Primera edición. 2004. p. 160.

tanto a los elementos mismos como a sus relaciones, de modo que no pierde su identidad, al menos siempre y necesariamente, por las mutaciones particulares de tales elementos²⁹.

Para este autor, “*toda institución es un ordenamiento jurídico y todo ordenamiento jurídico es una institución*”, igualmente, puede concebirse la existencia de relaciones sociales fuera de las instituciones pero no relaciones jurídicas que gozan de orden, objetividad y formalismo. Así las cosas, las instituciones existen incluso en las sociedades más primitivas como parte de un mecanismo de orden y control social que constituyen el reflejo de la faceta social que conforma al ser humano.

Para la Comunidad Sudamericana este concepto puede considerarse adecuado, pues en los modelos comunitarios actuales, como la Comunidad Andina, el MERCOSUR, la Unión Europea, el establecimiento de instituciones comunes con distintas funciones es parte del orden lógico que se requiere para llevar a término los objetivos de la integración.

Así, entenderemos como sistema institucional comunitario, el conjunto de instituciones creadas por el ordenamiento jurídico común, que rige como norma base o constitucional del proceso de integración, cuya finalidad es interactuar en base a la supranacionalidad como elemento básico de fuerza en la realización de diversas actividades mediante diversas competencias designadas, para alcanzar los fines del proceso de integración económica diseñado como mecanismo para vincular, centralizar y reforzar los esfuerzos de los estados participantes en la búsqueda de mejores condiciones para lograr fines como el desarrollo económico y social de las respectivas naciones que los integran.

²⁹ Manuel García Pelayo. *Derecho Constitucional...*, p. 92.

3.3 América y la integración

A lo largo del siglo XX en el continente Americano se han creado una serie de pactos, acuerdos y asociaciones con la finalidad de lograr la unidad del continente. El propósito de este acápite es dar un breve repaso a estos acuerdos, a los fines de observar cómo se maneja la idea de integración en el continente, de manera particular en los países latinoamericanos como seguidores de una tradición, que propugna la unidad de todos los pueblos bajo principios morales, políticos y económicos.

Siguiendo el libro *Derecho Comunitario, Régimen del MERCOSUR*³⁰, actualmente existen los siguientes tratados o mecanismos para la integración dentro del Continente Americano:

- **ALADI** (Asociación Latinoamericana de Integración), cuya finalidad principal es la creación de un mercado común en América Latina, mediante la implementación de preferencias arancelarias y celebración de diversos acuerdos (regionales o parciales). Conforme a su sitio de internet este organismo fue creado en 1980 sustituyendo al ALAC, está integrado por 12 países y a pesar que no es un proceso de integración, se considera un “facilitador” en la constitución y desarrollo de procesos integradores de América Latina.³¹
- **El Mercado Común Centroamericano**, se compone de países de la región: Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, y su norma fundamental es el Tratado General de Integración Económica Centro Americana de 1960, conforme al texto posee un plexo normativo muy complejo y su funcionamiento no ha sido el esperado por la falta de una infraestructura

³⁰ Dromi, Ekmekdjian, Rivera. *Derecho Comunitario, Régimen del MERCOSUR*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires. 1996. pp. 124 a 127.

³¹ www.aladi.org

económica que permita crear un ente comunitario suficientemente fuerte para lograr avances de peso en la región.

- **CARICOM.** La Comunidad del Caribe. El Mercado Común del Caribe, fundado en 1973 mediante el tratado de Chaguaramas, tiene como miembros principales a Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y países angloparlantes³². Entre sus objetivos principales están la coordinación de la política exterior y la integración económica.
- **MERCOSUR.** El Mercado Común del Sur, está integrado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, conforme al Tratado de Asunción de 1991 y tiene como países asociados y plenos a Bolivia, Chile y Venezuela respectivamente. Entre los objetivos principales del MERCOSUR está lograr un espacio donde exista la libre circulación de los factores de producción, así como de bienes y servicios.
- **La Comunidad Andina**, cuyo objetivo es la creación de un mercado común en la región sudamericana. Este ente tiene sus orígenes en las gestas de independencia de la zona norte del subcontinente americano en las negociaciones llevadas en 1966 y su materialización y respectiva firma en el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo 1969, además de sus modificaciones de 1996 (Decisión 563) y los respectivos protocolos. Entre otras cosas, es un ente cuya estructura supranacional de soberanía compartida permite una modalidad ideal como sistema de integración. Actualmente, la Comunidad Andina, es integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, pero en el pasado tuvo como miembros a Chile y Venezuela. Destacándose la incorporación de Chile como miembro asociado.

³² Conforme a la página Web los miembros integrantes del CARICOM son: Antigua & Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, St Kitts & Nevis, St Lucia, St Vicente & The Grenadines, Suriname, Trinidad & Tobago
(<http://www.caicomlaw.org/country.php?PHPSESSID=a5c578f8be8c0152a147c2589349a877>)

Como puede observarse, son diversos los acuerdos mediante los cuales se ha buscado la integración sub-continental desde la perspectiva económica, sin embargo, estos acuerdos en razón de los diversos sucesos del siglo XX, como las guerras, de Centroamérica y Sudamérica, dictaduras militares y populismos que promovieron nacionalismos a ultranza en casi todos los países del sur, la inestabilidad política en varios estados de la región, así como los efectos de las crisis económicas mundiales; podrían calificarse como los principales acontecimientos que han impedido, a los diversos procesos de integración, cumplir su misión, en razón de que han opacado la importancia de una política beneficiosa para los estados, restándole el justo valor a las ventajas económicas y políticas que dichos acuerdos generan.

4) La Comunidad Sudamericana como respuesta geopolítica ante la Globalización

Nuestra era o la era del petróleo, se ha caracterizado no sólo por la dependencia y consumo masivo de este recurso natural que es la “*sangre de la economía mundial*”, sino también, por el crecimiento de las tecnologías de comunicación, las cuales permiten la interacción de los diversos grupos humanos, llevándonos a conocer la realidad y vivencias de todas las naciones que integran la sociedad humana.

Con la victoria de los Estados Unidos de América sobre la Unión Soviética, al finalizar la guerra fría y producirse la caída del muro de Berlín, la expansión del sistema capitalista ha traído una gran interacción a nivel comercial, político y cultural.

Estas relaciones, se facilitan con estas tecnologías de comunicación, permitiendo el aumento de los flujos comerciales y el crecimiento del área de influencia de naciones con un alto nivel de industrialización llevando consecuencias positivas y negativas alrededor del globo terráqueo.

Este conjunto de relaciones se conoce bajo el nombre de Globalización, Joseph E. Stiglitz la define, como:

“Fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes del transporte y comunicación, y el dismantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras.³³”

Asimismo, el autor destaca, que este fenómeno que ha producido la creación de nuevas instituciones en el escenario internacional y ha dado impulso a viejas instituciones que habían perdido influencia en la realización de acciones sobre la realidad de los países en vías de desarrollo y países menos adelantados. Plantea igualmente, que lo que más se critica del fenómeno global son las políticas económicas surgidas del fenómeno y las consecuencias negativas que ha traído a los países en desarrollo. Sin embargo, también destaca los efectos positivos que ha generado el fenómeno.

Algunos de los efectos positivos de este fenómeno, es el rápido acceso que se tiene a la información, la facilidad de cerrar transacciones comerciales a larga distancia permitiendo una mayor eficiencia y economía al ejecutarse éstas, así como la posibilidad de permitir el disfrute de productos y servicios de casi cualquier categoría a grupos humanos en todo el mundo.

En contraposición a esto, las tendencias de consumo y producción, base del sistema capitalista que impera en el globo, han creado diferencias claras entre los países que conforman la comunidad internacional. Entre ellas se encuentran la terrible, progresiva y fuerte brecha entre países ricos y pobres, la competencia entre países industrializados por el control de los recursos naturales renovables y no renovables, el abismo en el desarrollo tecnológico y al acceso a estas tecnologías a quienes más lo necesitan y problemas sociales

³³ Joseph e Stiglitz. *El Malestar en la Globalización*. Taurus Santillana Ediciones Generales, Madrid. 2002. p. 34.

como la migración de personas de los países de la periferia a los países centrales.

Así, estas diferencias han obligado a los países de menor industrialización a buscar una forma de hacer un contrapeso para obtener algunas ventajas sobre las grandes economías.

Conforme al autor Bhagirath Lal Das, al finalizar la segunda guerra mundial, apareció el Acuerdo General de Preferencias Arancelarias y Comercio de 1947 (GATT), cuya misión básica era la de iniciar un proceso de apertura económica que permitiese crear vínculos y mantener la naciente paz.

Desde la reunión de La Habana al Acta de Marrakech y la fundación de la OMC han pasado más de 50 años, donde con retrocesos y avances se ha procurado que el comercio sea un elemento que permita la paz entre los pueblos, sin embargo, este proceso no ha sido muy exitoso y hoy se observan problemas como la pobreza y hambrunas que atentan contra los más básicos derechos humanos alrededor del mundo³⁴.

América Latina no es una excepción en todo esto, la región sufre índices alarmantes en cuanto a pobreza y acceso a servicios básicos.

El GATT establece las pautas generales para el intercambio comercial en todo el mundo, es aquí donde los países menos desarrollados han encontrado los principales obstáculos al momento de negociar con las grandes economías, pero, asimismo, este espacio ha servido como foro donde se debaten los diversos problemas económicos y sociales que existen alrededor del libre comercio.

Este acuerdo contiene una serie de reglas para el tráfico de mercancías y los derechos aduaneros, entre muy diversas materias. Para la propuesta del modelo se

³⁴ Bhagirath Lal Das., *La OMC, y el Sistema Multilateral de Comercio pasado presente y futuro*. Barcelona Icaria editorial S.A.; Intermón Oxfam. 2004. pp. 15 y s.

observará el artículo XXIV³⁵ y su párrafo octavo, el cual establece lo que son las zonas de libre comercio, las uniones aduaneras y otras excepciones a la cláusula de la nación más favorecida.

En términos muy simples, este artículo establece excepciones a la regla general del GATT, en cuanto a la aplicación de aranceles y es aquí donde la integración ha sido el instrumento mediante el cual los países en vías de desarrollo han encontrado la forma de combatir las presiones de las grandes economías y donde se abre el debate sobre el Multilateralismo y el Regionalismo, además de sus implicaciones.

Se debe entender multilateralismo según Ramón Torrent Macau, haciendo una distinción en que existen estados con su legislación propia y diferente a la de otros estados. Para definir multilateralismo según el autor mencionado, debe hacerse un estudio de sus dos obligaciones más características. Así se observa:

“...La obligación general consiste en que todos los Estados deben aceptar que la interdependencia económica existente a nivel mundial impide soluciones estrictamente unilaterales a los problemas económicos: cada Estado debe aceptar que su política tiene consecuencias sobre los otros Estados, que los criterios del ‘a por todas’ y de que ‘los otros se apañen’ no son aceptables en el ámbito de la política económica, que se han de negociar soluciones comunes a problemas comunes. La obligación más concreta es la de no discriminar entre extranjeros o, dicho por activa, la de tratar igual a todos los extranjeros (...) sea cual sea el Estado de donde procedan.”³⁶

La autora Griselda Carina Llorente, destaca lo siguiente al respecto del multilateralismo:

³⁵ **GATT 1947 PARTE III Artículo XXIV** *Aplicación territorial - Tráfico fronterizo Uniones aduaneras y zonas de libre comercio* “...4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios. 5. Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, a condición de que...” (http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.doc)

³⁶ Ramón Torrent Macau y otros autores. *La Unión Europea y el Comercio internacional. Libre Comercio* Girona Ediciones de la Universidad de Girona, 2001, Colección Diversitas. p. 19.

“El Multilateralismo supone la participación de los países en el comercio internacional, como forma de eliminar sus diferencias económicas, sociales y culturales. Pero se ve cuestionado por la preferencia por parte de los actores en las relaciones económicas por el regionalismo. Nos encontramos entonces con dos procesos paralelos que obedecen a lógicas diferentes: por un lado, la creciente importancia del SMC, y por otro, la proliferación de ACR³⁷.”

En párrafos anteriores se hizo mención a la cláusula de la nación más favorecida como regla general del sistema multilateral de comercio (SMC) que procura la igualdad de condiciones entre los actores de la escena evitando la discriminación entre ellos, donde los acuerdos de integración constituyen una regla de excepción a estos.

Principalmente esta excepción (ACR) propone que los acuerdos de integración son válidos mientras no generen una discriminación ni obstáculos a los demás países en el desarrollo de la actividad comercial, destacándose que la Organización Mundial de Comercio ente rector de las relaciones económicas multilaterales, enfrenta un dilema conforme a la autora, el cual consiste en los efectos de los acuerdos de integración que se proliferan masivamente sobre el sistema multilateral de comercio.

Así las cosas, conforme a la autora, el problema radica en que las reglas jurídicas que regulan el intercambio comercial de los países que optan por una integración económica, pueden afectar la esencia del comercio multilateral, es decir, el principio de la no discriminación y la cláusula de la nación más favorecida, por cuanto los acuerdos de integración económica no obligan a extender los beneficios arancelarios acordados a quienes no pertenecen al acuerdo de integración en el marco del sistema generalizado de preferencias (SPG) que considera las diferencias entre países desarrollados, en vías de desarrollos y menos adelantados en las de relaciones comerciales como forma de establecer un equilibrio en el comercio mundial.

³⁷ Griselda Carina Llorente..., *Conflicto entre las normas que regulan la OMC y las que regulan la integración ¿Cuáles prevalecen?*, en artículos varios: *Revista de Derecho Foro No. 6*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional, II semestre. 2006. p. 275.

Debe añadirse conjuntamente el hecho que los procesos de integración –según la autora- han ido más allá de un simple mecanismo de reducción de aranceles, para convertirse en verdaderos entes reguladores en la vida comercial de los estados participantes ejerciendo una contra posición a la normativa establecida por la OMC sobre el comercio, convirtiendo los esquemas de regionalismo en la opción de los países con economías débiles frente a las grandes potencias industriales como forma de crear un bloque económico para el desarrollo, en perjuicio del sistema multilateral de comercio.

La creación de bloques económicos de países con menor desarrollo económico permite no sólo mejorar la capacidad de negociación de éstos, sino que a nivel comercial, para estos países la creación de bloques de integración económica disminuye el individualismo que caracteriza al sistema multilateral de comercio, es decir, menoscaba la idea de países que negocian por su cuenta sin diferenciación alguna salvo por las diferencias o excepciones reconocidas por el sistema multilateral de comercio sobre países ricos y pobres.

Parece que en el comercio mundial puede prevalecer la idea de una actividad desarrollada entre economías muy fuertes (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, China, Canadá) y bloques de países con economías débiles (América Latina, el sudeste asiático, África) que negociarán sin dar mejores concesiones a los primeros, de aquí la preocupación de la OMC por el aumento de los acuerdos de integración y la preferencia de los países pobres por los esquemas de regionalismo³⁸.

Por regionalismo se debe entender, una tendencia que han adoptado países pequeños o con capacidades económicas limitadas para afrontar los retos que imponen

³⁸ Ver http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/c2s4p1_s.htm

los países con altos niveles de industrialización, empresas multinacionales con posiciones dominantes en el mercado, etc.

Debemos observar al regionalismo como un grupo de estados con objetivos comunes en diversos ámbitos, principalmente en lo económico, donde el objetivo es obtener una posición más beneficiosa frente a competidores fuertes³⁹.

Es pertinente mencionar que existen dos vertientes de esta forma organizativa: el regionalismo cerrado y el abierto. El primero, que corresponde a los esquemas básicos de lo que se consideraba integración hacia los años sesenta, donde básicamente se proponen políticas de sustitución de importaciones y proteccionismo económico. Por otra parte, está el regionalismo abierto, cuyas características principales son la apertura económica y la liberalización del comercio entre los participantes, sin dejar por fuera otras economías. Esta “propuesta” obedece a una respuesta del sistema multilateral de comercio impulsado por la OMC, frente a la proliferación de acuerdos de integración económica a nivel mundial que se oponen -y en criterios de algunos- amenazan el sistema multilateral⁴⁰.

En este sentido, se puede afirmar conforme a literatura especializada, que en la actualidad existen bloques de integración económica en todo el mundo (UE, CAN, MERCOSUR, etc.) que buscan obtener mejores beneficios económicos frente a grandes competidores.

Conforme a Anzola, Caballero y Sierra, éstas son las principales características del regionalismo abierto o nuevo regionalismo y el cerrado o antiguo regionalismo:

Antiguo Regionalismo Direccionamiento Estatal	Nuevo Regionalismo Libre funcionamiento de la fuerzas del mercado
Sustitución de importaciones como base	Promoción de exportaciones y

³⁹ <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4277/iimulti.htm>

⁴⁰ Marcela Anzola Gil y otros, *De la OMC al ALCA*, CONFECAMARAS, Bogotá, 2002, p. 35

para la industrialización	liberalización del comercio
Discriminación en contra del resto del mundo	No discriminación en contra del resto del mundo
Competencia regional o subregional	Competencia global
Énfasis en la seguridad y el comercio intra-regional	Énfasis en la apertura de mercados, la inversión y el crecimiento
Tratamiento preferencial para las naciones menos desarrolladas (acuerdos asimétricos)	Reglas iguales para todas las naciones (acuerdos simétricos)
Acuerdos Sur-Sur o Norte-Norte (acuerdos horizontales)	Acuerdos Norte-Sur (acuerdos verticales)
Pertenencia a un solo grupo de integración	Pertenencia a más de un grupo de integración , con superposición de acuerdos

(Ver Anzola, Caballero y Sierra p. 20)

Para el autor Ángel Casas Gragea, refiriéndose a la “*complejidad del regionalismo latinoamericano*”, deben diferenciarse dos tipos de agrupaciones: las de integración regional o subregional y los acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional. Conforme al autor, los primeros se caracterizan por la creación de formas institucionales supranacionales que en conjunto con los gobiernos, buscan la idea de una integración política y económica que involucra la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Los acuerdos de comercio preferencial, se caracterizan por mecanismos de relacionamiento intergubernamental que buscan la “*integración en el orden comercial*”⁴¹

Así, cuando se revisan el preámbulo del Tratado de Asunción se observa lo siguiente:

“CONSIDERANDO que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social;

ENTENDIENDO que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;

⁴¹ Ángel Casas Gragea y otros autores. *Gobernancia Global y Bloques Regionales*. Quito: Corporación Editora nacional. 2003, p. 118.

TENIENDO en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países;[...]"
(<http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>)

En el Acuerdo de Cartagena puede extraerse:

“CONSCIENTES que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países, a fin de preservar su soberanía e independencia;

FUNDADOS en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia;

DECIDIDOS a alcanzar tales fines mediante la conformación de un sistema de integración y cooperación que propenda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países⁴²; [...]"

La integración que se propone en estos preámbulos, no escapa a las tendencias de regionalismo antes reseñadas, consideramos que en realidad las concilian sobre todo el Tratado de Asunción, por cuanto menciona en su preámbulo a los “acontecimientos internacionales”, concatenado al criterio de que para lograr un desarrollo económico óptimo, se necesita la integración de los mercados nacionales.

El Acuerdo de Cartagena por una parte, en su preámbulo y en el artículo primero, si bien acorde a lo explicado anteriormente, plantea un esquema de regionalismo cerrado, pero lo hace en el sentido político para incentivar las actividades de la producción intracomunitaria, creando con ello un margen de protección a las empresas regionales y en defensa de la identidad del sistema, por la otra, el artículo tres menciona que para lograr los fines antes mencionados como el desarrollo económico y la consolidación del mercado común latinoamericano, buscará profundizar las relaciones con otros bloques regionales y extraregionales de integración⁴³.

⁴²Acuerdo de Cartagena (http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=4)

⁴³ Acuerdo de Cartagena. **Artículo 1.-** El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración

Así, existe la decisión 598 de la Comunidad Andina, la cual establece las pautas para la negociación de acuerdos con terceras economías, estableciendo que éstas deberán hacerse en bloque y de forma excepcional individualmente, esto último tiene su motivación en el sistema comunitario como tal, si bien busca la unión y la adopción de una política exterior común en el área comercial y económica de los países participantes, también es un proceso que ha de respetar la voluntad de los estados participantes que conservan para sí su facultad de autodeterminación en las relaciones exteriores.

Actualmente, conforme al sitio de internet de la Comunidad Andina, este organismo mantiene relaciones con el MERCOSUR, sistema con el que en el 2004 se firmaría un acuerdo de complementación económica, Chile un antiguo miembro de este sistema que en razón de una terrible crisis política interna decidió retirarse y hace poco volvió como miembro asociado, la Unión Europea, sistema con el cual se mantiene una negociación constante a los fines de lograr la materialización de un acuerdo de libre comercio, Canadá y los Estados Unidos de América, son las economías más grandes de nuestro continente y de las más importantes del mundo, en este sentido, conforme a la página Web, la comunidad mantiene con Canadá una relación orientada a fortalecer los lazos comerciales, con los Estados Unidos de América una relación especial en razón de ser el primer socio comercial de los países de la región y con el que se estableció el régimen de preferencias arancelarias para los países andinos, entre otras cosas varios miembros de la comunidad andina como Colombia y Perú firmaron un

regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros. Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión. **Artículo 3.-** Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: “(...a) Profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extraregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial;...”

Tratado de Libre Comercio, la Comunidad Andina mantiene también junto con los Estados Unidos un consejo de comercio e inversión.⁴⁴

Nos atreveríamos a inferir que estos acuerdos vislumbran un regionalismo abierto del cual podría decirse que ofrece una tendencia liberal en lo económico y que actualmente recibe muchas críticas en razón de los efectos que sobre el sistema produce la negociación con economías más fuertes.

Para Ángel María Casas Gragea, en un artículo dedicado al proceso de integración Andina y su realidad en el siglo XXI, analizándolo desde el contexto internacional vale destacar lo siguiente:

“El regionalismo abierto, practicado por los países andinos en la actualidad tiene una fuerte influencia del pensamiento neoliberal (paradigma sajón), y está caracterizado por un avance y una coordinación cada vez mayor a través de mecanismos intergubernamentales. Los acuerdos comerciales y de cooperación externos a la subregión se han convertido en un tema prioritario de la agenda integracionista andina [...] Por tanto, el análisis del proceso de integración andino bajo el prisma neo-realista se vuelve especialmente relevante. De acuerdo con la lectura neo-realista, la influencia del paradigma sajón o liberal sobre el regionalismo andino diluye el interés real de la agenda del proceso sobre los objetivos de integración política y social, y sobre cómo lograrlo.”⁴⁵

Por otra parte, tanto el Tratado de Asunción como el Acuerdo de Cartagena hacen referencia mayormente a dos objetivos: lo económico y lo político. El primero mediante la creación de un bloque económico competitivo que pueda crear una diferencia real frente al fenómeno de la globalización económica, sin mantener una posición intransigente ante negociaciones con economías más fuertes. El objetivo político se observa como una consecuencia necesaria del anterior, en aras de buscar la “correcta inserción” de estas regiones dentro del mundo global y aumentar la influencia del bloque dentro de las relaciones internacionales en diversas áreas.

⁴⁴ Ver <http://www.comunidadandina.org/exterio.htm>

⁴⁵ Ángel Casas Gragea y otros autores. *Gobernancia Global y Bloques Regionales*. p. 123.

Basado en éstas consideraciones, la Comunidad Sudamericana conforme a la Declaración de Cusco, se perfila en principio, como un proceso que esencialmente debe seguir un modelo de regionalismo cerrado, por cuanto es necesario otorgar a los participantes certeza de que existe un compromiso de unidad para lograr estabilidad y desarrollo económico en la región y el establecimiento de posiciones comunes en áreas de negociación frente a otras economías y centros de poder, además de dar un impulso real al proceso. Conforme al texto de la declaración Cusco encontramos lo siguiente:

“Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales... **II. El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos:** La concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas.”

Se considera que esta posición inicial adoptada por los participantes, debe ser matizada o ajustada, conforme avance el proyecto. El motivo principal es que las tendencias actuales de la economía y las relaciones internacionales también obligan a los bloques cerrados a generar cierta apertura para lograr una mayor interacción con otros bloques económicos y políticos, a fin de establecer vínculos que traigan beneficios comunes a los actores involucrados.

Finalmente, podemos afirmar y sustentar que la posibilidad de crear un ente o un organismo internacional de este tipo según las características que se plantean en la Declaración de Cusco y otras declaraciones políticas es factible y constituye una salida de los países de la región, para afrontar los retos del mundo globalizado y obtener beneficios compartidos de las posiciones que en lo político y lo económico se adopten en el marco de las relaciones internacionales, actuando como bloque frente a otros centros de poder, sin excluir la posibilidad de tener a estos mismos, como aliados o

socios en áreas de acción que no involucren o comprometan los objetivos fundamentales de la integración.

Por otra parte, desde una perspectiva jurídica, los tratados de integración subregional conforme a los respectivos preámbulos y objetivos, indican el camino de un mercado común en la región que ha de regirse bajo las mismas reglas, materializando así la política de integración regional que tanto se ha debatido en foros internacionales de la región.

CAPITULO II

Modelo de Marco Institucional

1) La Comunidad Sudamericana de Naciones, principios generales de funcionamiento. 2) Declaración de Cochabamba. 3) Las experiencias del MERCOSUR y la Comunidad Andina como base para una integración Subcontinental. 4) Estructura Institucional: Federalismo y Supranacionalidad. 5) Panorama jurídico actual de Comunidad Sudamericana de Naciones (UNASUR).

1) La Comunidad Sudamericana de Naciones, principios generales de funcionamiento

La Declaración de Cusco, plantea como una etapa inicial para el proyecto comunitario la creación de una zona de libre comercio, en el capítulo anterior, se definió una zona de libre comercio como un área geográfica donde los estados participantes eliminan las restricciones de orden comercial para crear un espacio de libre cambio de bienes y servicios.

Así, para crear este tipo de relación comercial se requiere una labor de cooperación de las instituciones gubernamentales, a fin de acordar los términos jurídicos en los que se desarrollarán las actividades comerciales.

Esta cooperación se debe establecer, -y en opinión propia-, desenvolver con instituciones comunes, es decir, mediante la creación de un ente administrativo o institución al servicio de los estados parte del proceso de integración que sirva para supervisar, detectar y corregir las distorsiones que puedan presentarse en el desarrollo de la actividad comercial.

Debe crearse en igual manera un régimen normativo común a diversas áreas de la actividad comercial como transporte, aranceles, normas estándar, entre muchos de los aspectos a regular.

Visto que la Declaración de Cusco, plantea un modelo clásico de integración económica, deberán analizarse los principios rectores del Derecho, para así consolidar las bases legales e institucionales que han de funcionar para lograr los objetivos de unidad y desarrollo, que se buscan en la región.

Para poner en funcionamiento la Comunidad Sudamericana de Naciones, debe entenderse que ésta será o debe ser una comunidad de derecho, fundada en los principios de igualdad, buena fe, transparencia, legalidad, equidad, autonomía e independencia, subsidiariedad y solidaridad entre los pueblos.

En criterio de Arbuet Vignali, los procesos de integración “*impactan notablemente en todas las relaciones económicas, políticas y sociales internas e internacionales, afectando fuertemente a los más diversos intereses públicos y privados*”⁴⁶.” De allí la necesidad para los estados participantes de crear una normativa jurídica para regular las anomalías y las discrepancias que generan la interacción ocasionada por los procesos de integración.

Como principios básicos reguladores de la actividad que se planea desempeñar en el proceso, deben tenerse en cuenta principalmente éstos:

a) Principio de Igualdad: El cual deberá entenderse *et de iure* y de hecho, es decir, primero la consideración de todos los estados involucrados en la integración como iguales, ante las normas y las instituciones, haciendo seguidamente las debidas salvedades de que existen en la región estados participantes que deben tener un trato más beneficioso a fin de disminuir y eliminar en lo posible, las diferencias con los

⁴⁶ Arbuet Vignali Heber. *Claves Jurídicas de la Integración*. Buenos Aires, Rubinzal Culzoni editores, 2004. p. 223.

estados más fuertes, de forma tal que los estados con menores ventajas obtengan las más amplias capacidades de negociación y así eliminar las asimetrías⁴⁷.

b) Principio de la “Buena Fe”: Que deberá interpretarse en el sentido clásico del Derecho Internacional, y atribuido en la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1986: “*Artículo 26 Pacta sunt servanda: Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.*”⁴⁸”

Manuel Díez Velasco, destaca lo siguiente al respecto del principio de la buena fe:

[...] “Este principio gobierna la creación y el respeto de las obligaciones jurídicas cualquiera que sea su fuente, en el bien entendido que tiene primacía las obligaciones que dimanar de la carta [...] La norma *pacta sunt servanda* que implica que la actitud de la buena fe ha de prevalecer durante la ejecución de un Tratado en vigor- satisface una necesidad de seguridad jurídica, y ha sido transmitido a través del tiempo como una verdad evidente y universalmente aceptada⁴⁹.”

Este principio indica que los estados deben cumplir sus obligaciones en la forma en como han sido contraídas. La buena fe, se refiere a una conducta honesta y amistosa de los estados en el cumplimiento de sus obligaciones con los demás miembros de la comunidad internacional. Este principio universalmente aceptado en el Derecho

⁴⁷ Encarna Carmona Cuenca., *El Principio de la Igualdad Material en la Constitución Europea*, www.uc3m.es/uc3m/inst/mpg/FCIAECC.PDF, p. 12

⁴⁸ Convención de Viena. Complementariamente a este artículo se expresan en el artículo 27 y 46 del mencionado instrumento algunos criterios a considerar a la aplicación de dicho principio. Así se observa:

Artículo 27: El derecho interno de los Estados, las reglas de las organizaciones internacionales y la observancia de los tratados 1. Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado. 2. Una organización internacional parte en un tratado no podrá invocar las reglas de la organización como justificación del incumplimiento del tratado. 3. Las normas enunciadas en los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46. SECCION 2. NULIDAD DE LOS TRATADOS Artículo 46 Disposiciones de derecho interno del Estado y reglas de la organización internacional concernientes a la competencia para celebrar tratados 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. El hecho de que el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de las reglas de la organización concernientes a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicha organización como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una regla de importancia fundamental. 3. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado o cualquier organización internacional que proceda en la materia conforme a la práctica usual de los Estados y, en su caso, de las organizaciones internacionales y de buena fe.

⁴⁹ Manuel Díez Velasco. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos. Undécima edición, 1997, pp. 101, 160.

Internacional y aplicado en los procesos de integración, lleva a observar la conducta de los estados participantes y las instituciones comunes en el plano de la cordialidad y paz, además de entender que los hechos que puedan afectar el desenvolvimiento normal de estas relaciones deberán resolverse de forma pacífica.

c) Principio de la Transparencia: Que servirá para orientar la legislación común que se necesite. Las actuaciones de los órganos comunes y estados miembros al respecto de las obligaciones que se impongan, estarán libres de todo vicio, en el diccionario de internet Europa glosario, este principio básicamente se refiere a un control de parte de los particulares sobre las actuaciones de las instituciones comunitarias garantizándose el derecho de acceso a éstos en los debates y todos los documentos emanados de dichos órganos⁵⁰.

d) Principio de la Legalidad: Deberá considerarse como un principio rector dentro de todo el entramado jurídico del proceso de integración, en su acepción tradicional este principio habla del apego que han de tener las instituciones a las normas legales en todas las actuaciones que éstas ejecuten. En el caso del Derecho Comunitario que regirá a la Comunidad Sudamericana, esto no será diferente, por cuanto una parte importante de la actividad institucional de los procesos de integración son el acatamiento de las normas que le regulan, por cuanto es parte de la forma en como han de cumplirse las metas trazadas y de la organización y armonía que deben tener los procesos.

e) Principio de Atribución y Equilibrio de Poderes. Este principio conforme a Garrón Bozo, *“impide la extralimitación de poderes concedidos por los EEMM o la extensión del poder de las Comunidades a expensas de los EEMM.”* El mismo autor citando a Ricardo Alonso García, señala lo siguiente:

⁵⁰ http://europa.eu/scadplus/glossary/transparency_proceedings_es.htm

“este principio encierra una doble formulación , amplia y restrictiva: de acuerdo con la primera, la existencia de un objetivo dado implica la existencia de cualquier Poder, aún cuando no previsto expresamente, razonablemente necesario para alcanzar dicho objetivo; conforme a la segunda, la existencia de cualquier otro poder razonablemente necesario para el ejercicio de aquel.⁵¹”

Walter Kaune citando a Francisco Molina del Pozo, destaca lo siguiente al respecto de la división de competencias: “A) *las de Atribución*, B) *las implícitas* C) *las complementarias*⁵².”

Así, el concepto de atribución de competencias conforme a dichos autores señala tres tipos de competencias, las de atribución o explícitas, referidas al conjunto de facultades concedidas a las instituciones de forma expresa por las normas que crean el proceso de integración y, las implícitas, que en relación con las primeras, son complementarias o derivadas del poder otorgado a la institución y se justifican en el hecho de que nacen como consecuencia de la *asimilación o paralelismos* de problemas vinculados con sectores conexos a las competencias otorgadas, las competencias complementarias o subsidiarias se refieren al conjunto de acciones o medidas tomadas con el fin de alcanzar el objetivo propuesto.

Finalmente, este principio debe entenderse como la regla jurídica mediante la cual los estados miembros atribuyen a las instituciones comunitarias las competencias necesarias, fijan los límites al ejercicio de éstas en las áreas objeto de integración y se reservan las pertinentes, estableciendo con ello un equilibrio institucional que permite un trabajo coordinado de las instituciones comunitarias y los estados en favor de la integración.

⁵¹ Rodrigo Javier Garrón Bozo. *Derecho comunitario: principios, fuentes y sistema jurisdiccional de la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea*. Producciones Cima. La Paz. 2004. p. 49.

⁵² Walter Kaune Arteaga y otros autores., *Testimonio Comunitario*. Quito: Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Primera edición. 2004. p. 40.

f) Principio de la Subsidiariedad: Este principio, que se maneja en la Unión Europea, ha sido parte fundamental del desarrollo de ese proceso de integración, se encuentra establecido en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea:

“Art. 5 (antiguo art. 3.B). La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente tratado⁵³”

Así, la autora Alicia Chicharro Lázaro, indica sobre este principio:

“La subsidiariedad ha sido calificada como una regla de buen sentido que obliga a la instancia más extensa a no suplir a otra de menor ámbito hasta que no se demuestre la incapacidad de esta última para llevar a cabo una determinada acción u obtener el efecto pretendido, pero que también obliga a actuar a la primera cuando se constate esa incapacidad⁵⁴”.

Siguiendo a la misma autora, se indica que la función de este principio consiste en la “*regulación de las relaciones entre la esfera pública y la privada y, dentro de cada una de éstas, las de los distintos grupos o niveles de poder que las integran y*⁵⁵...” refiriéndonos a considerar el principio de subsidiariedad como un principio de distribución de competencias o funciones entre los distintos niveles de una organización política administrativa.

Aun así, la aplicación de este principio también puede resultar complicada, hasta el punto que en Europa se consideró un protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam denominado “*Protocolo sobre la aplicación de los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad.*”, o Protocolo 30 que engloba los criterios sobre los cuales han de

⁵³ Javier Diez-Hochleitner, Carmen Martínez Capdevila. *El tratado de Ámsterdam análisis y comentarios, volumen II*, Madrid: McGraw-Hill, 1998, p. 88.

⁵⁴ Alicia Chicharro Lázaro. *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*. Navarra Editorial Arazandi, Navarra. 2001, p. 33.

⁵⁵ Alicia Chicharro Lázaro., *El principio de Subsidiariedad...*p. 37.

guiarse las instituciones comunitarias para aplicar este principio, así en el número cinco de dicho instrumento se observa:

“[...] el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados miembros;

- las actuaciones de los Estados miembros únicamente, o la ausencia de actuación comunitaria entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado (tales como la necesidad de corregir distorsiones de la competencia, o evitar restricciones encubiertas del comercio o reforzar la cohesión económica y social), o perjudicarían considerablemente, por algún otro cauce, los intereses de los Estados miembros;

- la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros⁵⁶”

En este sentido, conforme a Manuel Pérez Gonzáles, al respecto de la subsidiariedad destaca lo siguiente:

“ [...] la subsidiariedad resulta ser en el contexto de las competencias no exclusivas de la CE, una guía para determinar si las competencias atribuidas por el Tratado deben actuarse en el plano estatal o en el plano comunitario, presentándose, en este sentido, la subsidiariedad como un criterio de ejercicio, que no de atribución de las competencias

[...] El Consejo, considerando positiva la introducción del principio en el Tratado, no dejó de constatar que en ocasiones los Estados miembros encuentran dificultades a la hora de alcanzar un acuerdo sobre la apreciación de dicho principio y su aplicación en la práctica, si bien, en su opinión ello no debería conducir a una puesta en tela de juicio del acervo comunitario.

[...] En todo caso, el principio de subsidiariedad, en cuanto criterio de oportunidad aplicable para dilucidar el ejercicio de las competencias entre la CE y sus Estados miembros en un contexto de concurrencia o comparación competencial, [...]”⁵⁷

Por ello, debe pensarse muy bien su inclusión dentro de un tratado constitutivo u otro instrumento normativo de la Comunidad Sudamericana, pues conforme a ciertos autores, también se han presentado discusiones sobre si ha existido o no abuso de funciones por parte de los órganos comunitarios frente a los estados miembros.

⁵⁶<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=es,fi&lang=&lng2=da,de,el,en,es,fi,fr,it,nl,pt,sv,&val=217015:cs&page=1&hwords=subsidiariedad%7Eproporcionalidad%7E>

⁵⁷ Manuel Pérez González y otros autores. *El Tratado de Ámsterdam Análisis y Comentarios la Unión europea y sus Principios Básicos.* Madrid: McGraw-Hill, 1998. pp. 168 169.

g) Principio de la Proporcionalidad. Complementario al principio de subsidiariedad, se encuentra en el último aparte del artículo 5 del Tratado de Ámsterdam arriba citado, esta premisa reguladora de las competencias indica que la acción comunitaria a ser ejecutada, deberá ser adecuada exclusivamente a la materia a regular, permitiendo a los órganos nacionales competentes, actuar en el marco de sus competencias, dejando así a la comunidad en un plano de apoyo a los niveles de poder encargados de aplicar las medidas o políticas de acción: “En otras palabras, la intensidad de la acción debe guardar proporción con la finalidad que se persigue. Ello significa que, cuando la Unión tiene a su disposición varios modos de intervención, debe seleccionar el que, a igual eficacia, deja más libertad a los Estados miembros y a los particulares⁵⁸.”

La proporcionalidad, conforme a lo anterior, constituye una medida para dirimir conflictos sobre competencia en los ámbitos donde debe converger la acción comunitaria y de los estados además de representar un límite.

En este sentido, la tradición normativa que se maneja en nuestro continente, en lo relativo a tratados e instrumentos normativos que regulen la Comunidad Sudamericana de Naciones, seguramente regulará en forma muy precisa las competencias de cada institución y cómo se relacionarán con el resto de los actores del proceso.

Es recomendable para la discusión y redacción de las competencias de la comunidad que dichas atribuciones sean amplias, otorgándole a la comunidad un margen de acción elevado.

El dialogo político al margen de la negociación de los tratados debe ser honesto por parte de los estados, que probablemente deberán delegar importantes competencias

⁵⁸ http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_es.htm

en los órganos comunitarios, pues si se quiere una verdadera integración deben observarse las prioridades de la región y los intereses comunes, a fin de acordar una organización optima de la administración comunitaria que permita alcanzar los fines acordados en la Declaración de Cusco.

h) Respeto a los Derecho Humanos: Este concepto es muy importante dentro de un proceso de integración de la magnitud del que se busca, la razón de esto es que mal podría proyectarse un proceso de integración económica inspirado en los ideales de libertad, justicia, solidaridad, protección al medio ambiente entre los principales valores en los que se basa el discurso de la integración, si éstos no son protegidos de forma sistemática en el conjunto normativo que ha de crear la futura comunidad.

Por otra parte, el reconocimiento de estos derechos por las instituciones comunitarias, será prioritario por cuanto la mayoría de los países de la región en razón de la tradición histórica de luchas contra regímenes opresivos, han dejado como legado en sus constituciones un conjunto normativo sobre derechos fundamentales de los seres humanos en diversos ámbitos, que se han ido ampliando y reconociendo con cada avance de la historia universal⁵⁹.

⁵⁹ Se citan a modo de ejemplo para demostrar la existencia de tradiciones constitucionales comunes en cuanto al respeto de derechos fundamentales de la persona las constituciones de Colombia, Chile y Venezuela. Así se observa **Constitución Política de la República de Colombia Artículo 11.** El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte. **Artículo 12.** Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan... **Artículo 17.** Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas. **Artículo 18.** Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia. (http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm) **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela Artículo 21.** Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: 1 No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. 2 La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.... **Artículo 43.** El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte, ni autoridad alguna aplicarla. El Estado protegerá la vida

La integración debe estar precedida por el respeto y protección a las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos que integran el espacio común como base elemental para lograr el acercamiento de las naciones involucradas.

En todo caso, es de recalcar que tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR, en diversos documentos han manifestado el respeto a los derechos fundamentales y el compromiso de los diferentes gobiernos en garantizarlos⁶⁰.

i) Independencia y Autonomía: En primer lugar, se debe entender que estos principios se refieren a dos cosas diferentes. La independencia se refiere a la actuación de los órganos comunitarios en el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, los órganos comunitarios deben actuar objetiva y libremente, es decir, sin obedecer a ningún tipo de presión de factores internos o externos. Por otra parte, autonomía significa que los órganos necesariamente deben poseer la capacidad para disponer y elegir el uso de los recursos con los que cuentan para realizar sus actividades, sin depender de los gobiernos para tomar tales decisiones. En otras palabras, nos referimos a la autonomía funcional.

Así, estos nueve principios, deben considerarse como básicos en el proyecto institucional y el marco normativo que lo regule, por otra parte, se sugiere que para su sistematización en el texto normativo respectivo, estos principios sean redactados y explicados en la forma más clara y precisa a los fines de tener la mejor interpretación posible.

El Acuerdo de Cartagena establece en su preámbulo los principios que inspiran y regulan la integración andina, destacando los siguientes:

de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma. **Artículo 44.** La libertad personal es inviolable... **Artículo 61.** Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y a manifestarla, salvo que su práctica afecte su personalidad o constituya delito. La objeción de conciencia no puede invocarse para eludir el cumplimiento de la ley o impedir a otros su cumplimiento o el ejercicio de sus derechos. (<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>)

⁶⁰ Existen en ambas organizaciones documentos como la Carta Andina de Derechos Humanos y la Declaración sobre los Derechos Humanos de los presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados.

“FUNDADOS en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia;

DECIDIDOS a alcanzar tales fines mediante la conformación de un sistema de integración y cooperación que propenda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países;”

La Declaración de Cochabamba de 2006, en el punto segundo menciona los principios en los que se basa el proyecto de integración sudamericana, entre ellos destacan: *“Solidaridad y Cooperación, Soberanía, Paz, Democracia y Pluralismo, Los Derechos Humanos Universales, Armonía con la Naturaleza.”*

Como puede observarse, ambos instrumentos comparten valores y entienden principios de funcionamiento claros como la solidaridad y cooperación, como parte del esquema común en el que se desarrollará la integración.

Es importante recalcar que la Declaración de Cochabamba es sólo una declaración conjunta de los gobiernos de la región y no un tratado internacional como el Acuerdo de Cartagena, donde se destaca que si bien dicha declaración no cambia el estilo político que suelen tener estos entendimientos, hace algo muy importante y es dar un nuevo impulso al proyecto, recopilando diversos aspectos de la integración creando objetivos y metas para éste, entre ellos se destacan:

“Hacia una ciudadanía sudamericana: alcanzar progresivamente el reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros Estados miembro [...]

“Participación ciudadana: desarrollar mecanismos de diálogo entre las instituciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la sociedad civil que le permitan una mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana.”⁶¹

Estos dos aspectos incluidos en la declaración de Cochabamba son muy importantes por cuanto, parte elemental de lo que es la integración radica en la participación activa de los ciudadanos de los estados participantes en la planificación de

⁶¹ Declaración de Cochabamba, 2006.

las políticas de integración, esto en virtud que son estos últimos quienes serán afectados por los programas y normas emanadas del ente comunitario.

Por otra parte, en lo relativo a la creación de una ciudadanía sudamericana a los efectos del marco institucional, es correcta observarla como la libre circulación de personas dentro de la región.

Pero el hablar de ciudadanía como un sentimiento de pertenencia hacia la región es un asunto un poco más delicado, pues podría pensarse que se busca la creación de un Estado nacional, ciertamente la ideología política detrás del proceso de integración asoma esa posibilidad, pero no es lo que se busca en estos momentos. Lo conveniente por ahora es referirse a libre circulación de personas.

Otro aspecto que debe pasar al análisis dentro de los principios de funcionamiento es lo relativo al tratamiento de las asimetrías, cuestión fundamental y determinante en la integración. Así, las asimetrías pueden considerarse como los principales obstáculos para lograr una interacción encaminada al cumplimiento de las metas trazadas para lograr la integración, debe entenderse como asimetría los problemas que tienen los diversos estados miembros o partes del proceso para aplicar las medidas acordadas para lograr la integración y, en todo caso, para seguir los ritmos que ésta exige.

La declaración de Cochabamba plantea lo siguiente sobre las asimetrías: *“Superación de las asimetrías para una integración equitativa: desarrollo de mecanismos concretos y efectivos que permitan resolver las grandes desigualdades que existen entre países y regiones de Sudamérica⁶².”*

⁶² Declaración de Cochabamba, 2006.

Los acuerdos y trabajos hechos actualmente sobre la Comunidad Sudamericana se enfocan en cuatro áreas importantes, a saber: la integración física, energética, los mecanismos financieros, medio ambiente y las asimetrías.

En el ámbito institucional, éstos han quedado en manos de los respectivos gobiernos cuya acción se ha visto encaminada a lograr el mayor consenso en estas áreas, sin embargo, no se han hecho mayores adelantos para conformar una administración independiente que se ocupe de lograr una coordinación y canalización más centralizada de las áreas prioritarias establecidas por la cumbre presidencial realizada en Brasil.

Debe analizarse cómo se maneja el tema de las asimetrías en la Comunidad Andina y el MERCOSUR, por cuanto son estos sistemas los que deben converger conforme a los acuerdos políticos para lograr el espacio sudamericano de integración.

Así, tenemos que en la Comunidad Andina, el Acuerdo de Cartagena en el capítulo XV establece el Régimen Especial para el Ecuador y Bolivia, considerados países con un “menor desarrollo económico relativo” al resto de los integrantes de la Comunidad Andina.

Entre otras medidas para superar las asimetrías se establecen: la cooperación económica y social, cooperación financiera y la asistencia técnica, como parte de un trabajo encaminado a llevar a estos países a cumplir con los objetivos del acuerdo, la razón de esto es que parte de lo que implica la integración es que los beneficios de interacción que se generan en las diversas áreas de la integración sean justos para todos los participantes.⁶³

⁶³ De igual manera deben observarse el art. 66 último párrafo que establece excepciones arancelarias, art. 69 que establece medidas para innovación industrial que deberá ejecutarse prioritariamente en Bolivia y Ecuador. Artículo. 89 relativo a tomar medidas necesarias para acelerar el desarrollo agroindustrial de Bolivia y Ecuador. En lo relativo a los mecanismos de financiamiento el art. 118 establece que los países miembros de la comunidad, gestionaran ante organismos internacionales y la Corporación Andina de Fomento (CAF), recursos con miras al desarrollo de Bolivia y Ecuador, añadiendo que la distribución de los recursos para eliminar las diferencias entre los países miembros debe acentuarse en éstos países. Final mente se establecen reglas para el establecimiento del Arancel Externo Común (AEC) en el artículo 116 donde Bolivia y Ecuador, según lo establezca la Comisión, podrán adoptar niveles arancelarios mínimo sobre ciertos productos, igualmente se establece un régimen especial para la adopción de este arancel.

De manera general el Acuerdo de Cartagena establece lo siguiente sobre el tratado de las asimetrías:

Artículo 109.- Con el fin de disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo actualmente existentes en la Subregión, Bolivia y el Ecuador gozarán de un régimen especial que les permita alcanzar un ritmo más acelerado de desarrollo económico, mediante su participación efectiva e inmediata en los beneficios de la industrialización del área y de la liberación del comercio. Para lograr el propósito enunciado en este artículo, los órganos del Acuerdo propondrán y adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con las reglas del mismo.

Los artículos 111, 112 y 113, establecen un régimen especial para la adopción de políticas industriales comunes y fomento de las inversiones en la subregión que favorezcan a Bolivia y Ecuador como forma de disminuir las diferencias económicas y de desarrollo industrial de estos países al respecto de los demás miembros, estableciendo para ello tratamientos preferenciales cuando sea necesario, procurando una efectiva asignación de recursos para el desarrollo industrial.

En una publicación del S.E.L.A. se expone lo siguiente sobre el tratamiento de las Asimetrías:

“En 1969, el **Acuerdo de Cartagena**, constitutivo del Pacto Andino fija como objetivo ‘promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros’ (Artículo 1) el cual ‘debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos’ (Artículo 2), para lo cual se emplearán entre otros mecanismos ‘Tratamientos preferenciales’ ”.⁶⁴

También, puede añadirse que los procesos de integración son realmente efectivos y logran sus fines de un desarrollo equilibrado y armonioso en la medida que aportan soluciones a los problemas estructurales de los estados participantes, como la pobreza, falta de servicios básicos, crecimiento y desarrollo económico, etc.

⁶⁴ http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/docs/spdddi6-973.htm

En base a esta afirmación surge una pregunta: ¿Cómo podrían integrarse varios países que a pesar de tener intereses comunes también tienen graves problemas internos?

La respuesta es que para lograr la integración de diversos estados, éstos deben eliminar no sólo las barreras comerciales entre ellos, sino también resolver las diferencias o problemas internos propios, que también constituyen una barrera que aleja a cada Estado de lograr la integración, es así como nace el tratamiento a las asimetrías, el cual es necesario, por cuanto no todos los países son iguales y cada uno tiene problemas diferentes que requieren soluciones, por cuanto la permanencia de éstos hace difícil seguir los ritmos de la integración. En este sentido, la acción de las instituciones comunitarias es fundamental, según contribuyan a la solución de dichos problemas se logrará el desarrollo y bienestar para los participantes como fin último de la integración.

En el caso del MERCOSUR, el Tratado de Asunción en su preámbulo establece lo siguiente:

“**ENTENDIENDO** que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;⁶⁵”

La publicación del SELA citada anteriormente, también expone lo siguiente:

“**MERCOSUR** no ha incorporado de manera operativa el tratamiento especial y diferenciado para los países de menor desarrollo relativo, pero el Tratado de Asunción (1991), que lo constituye está enmarcado dentro del Tratado de Montevideo. Por otra parte, en los considerandos del Protocolo de Ouro Preto (1994), se dice lo siguiente: ‘Reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción y atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR’. Esta consideración especial está presente en el Acuerdo Bolivia-MERCOSUR y se está discutiendo en las negociaciones que actualmente realizan MERCOSUR y la Comunidad Andina.⁶⁶”

⁶⁵ Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República oriental del Uruguay.

⁶⁶ http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/docs/spdddi6-973.htm

La Comunidad Sudamericana, deberá contar con un tratamiento de asimetrías que debe incluir jurídicamente diversos instrumentos que contribuyan en forma eficaz con la reducción de las disparidades entre los países, sin crear en los países beneficiados de los tratamientos especiales una dependencia exagerada en los recursos de la comunidad, pues de lo contrario, el proceso enfrentaría una puerta al fracaso al no contribuir eficazmente en la solución de los problemas graves que afrontan los Estados Miembros y un malgasto de los recursos económicos y logísticos de éstos en el cumplimiento en el pago de deudas y otros compromisos. Para evitar esto deben establecerse en el sistema sudamericano límites y formas legales destinadas a pedir en forma cabal la observancia de los compromisos asumidos en éstas áreas bajo penas de sanciones.

Tradicionalmente las formas en las que se combaten las asimetrías en los procesos de integración son las siguientes:

I) El principio de trato preferencial y diferenciado. El cual teóricamente hablando, invita a considerar –conforme a la doctrina de la OMC⁶⁷– en los diversos acuerdos económicos que se implementan, reconocer a ciertos países con economías más pequeñas o de menor solidez y problemas estructurales graves, que reciban dentro de los acuerdos que se realicen un trato que les permita mayor facilidad o flexibilidad

⁶⁷ De la página de la Organización Mundial del Comercio observamos lo siguiente sobre el Trato preferencial y diferenciado: "La Parte IV del GATT fue desarrollada en 1979 en la decisión que ha llegado a ser determinada "Cláusula de Habilitación". En ella se consolidó el concepto de "trato diferenciado y más favorable" para los países en desarrollo y el principio de no reciprocidad en las negociaciones comerciales. La disposición más significativa de la Cláusula de Habilitación es la que faculta a los Miembros para conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, lo que implica un abandono de la cláusula NMF, disponiendo que "No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes." Este trato puede consistir en: a) el trato arancelario preferencial concedido por partes contratantes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias; b) el trato diferenciado y más favorable con respecto a las disposiciones del Acuerdo General relativas a las medidas no arancelarias que se rijan por las disposiciones de instrumentos negociados multilateralmente bajo los auspicios del GATT (en la actualidad, OMC); c) los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las Partes Contratantes del GATT (en la actualidad, la Conferencia Ministerial de la OMC), de reducir o eliminar las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo; d) el trato especial de los países en desarrollo menos adelantados en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo. (http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/s/wto01/wto1_17.htm#note4)

para cumplir los compromisos asumidos, para los efectos de esta investigación serán los compromisos que involucra la integración, orientados siempre no sólo a cumplir los objetivos planteados sino también a resolver los problemas que más pesan sobre los estados, pues solucionar los problemas estructurales es fundamental para lograr que los procesos de integración logren sus fines.

Así, en una publicación del Instituto para la Integración de América Latina y El Caribe, encontramos lo siguiente:

“TRATO ESPECIAL Y MÁS FAVORABLE EN RAZÓN DE LA CATEGORÍA ASIGNADA AL PAÍS. En los acuerdos de integración abundan las disposiciones entre pares o grupos de países miembros, que hacen excepción a la cláusula de la nación más favorecida. Pero dichas disposiciones pueden responder, además, a una caracterización o justificación genérica sobre la base del reconocimiento de distintos niveles de desarrollo relativo. El trato especial y más favorable puede ser diferencial o preferencial. El trato puede ser considerado como ‘preferencial’, en el sentido de implicar un otorgamiento de ventajas mayores y no extensivas. En favor de países considerados de menor desarrollo en relación a los demás Estados que son Parte del esquema. El trato puede ser ‘diferencial’, en el sentido ya no de otorgar ventajas mayores, sino de prever paliativos o compensaciones especiales en favor de países de menor desarrollo relativo del esquema, ante distintos problemas suscitados en el marco de las mismas preferencias negociadas entre todos los países miembros.”⁶⁸

Las formas mencionadas de tratos especiales o diferenciales en el texto citado, son útiles según la realidad de los países que forman parte de un proceso de integración en una determinada región.

Para la autora Laneydi Martínez Alfonso, en un documento titulado *Potencialidades y limitaciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, se destacan principalmente seis aspectos calificados como “limitaciones” en la conformación de un bloque sudamericano, así se observan:

- A) “Heterogeneidades en las estructuras económicas y sociales.
- B) Estructura desigual del comercio y bajo nivel de intervencionalidad comercial.
- C) La desigual distribución social de los ingresos y estructura de las formas de propiedad.
- D) Papel del Estado, coyuntura y consenso político.
- E) Desintegración sectorial y escasa infraestructura.

⁶⁸http://www2.iadb.org/intal/detalle_instrumento.asp?idioma=esp&aid=783&cid=391

F) Niveles aún bajos en cooperación funcional y en temas medio ambientales.⁶⁹”

Dentro de estas limitaciones, destacan principalmente los puntos relativos a la heterogeneidad en las estructuras económicas y sociales, por cuanto conforme a la autora, mucha de la actividad comercial se concentra en algunos países. La estructura desigual del comercio y la poca vinculación comercial entre los países de la CAN y el MERCOSUR, influye por cuanto demuestra la influencia de agentes externos como Estados Unidos de América y la Unión Europea en la región, junto con las insuficiencias de las instituciones regionales y los estados sudamericanos en búsqueda de la integración.

En cuanto al papel del Estado, la autora destaca que las tendencias de orden neoliberal que propugnan una descentralización económica irracional han dejado a los estados en la imposibilidad de sustentar el desarrollo, por lo que se propone en el texto que sean éstos quienes articulen el proceso desde la perspectiva político-estratégica, donde la política sea el eje principal que impulse el proceso, a pesar de la estructura de las economías de la región, para que esto se logre se propone la participación de países fuertes como Venezuela, Argentina y Brasil, donde la defensa de la región sea la prioridad con miras a buscar un consenso político-económico para la región.

Estos motivos son los que deben inspirar la figura que se adopte (trato diferencial o preferencial) en el tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Sudamericana, observando que el trato diferencial sería ideal para contribuir con varios países de la región que se encuentran en evidente desventaja frente a otros.

⁶⁹ Laneydi Martínez Alfonso. *Potencialidades y limitaciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Enero 2005, <http://www.ciem.cu/eventos7Nacionales/Sesiones%20cient%EDficas/potencialidades%20y20limitaciones%20de%20la%20Comunidad%20Sudamericana%20de%20Naciones.pdf>

Sin embargo, no se comparte con la autora el hecho de que el eje de la integración sea principalmente político, porque los sistemas políticos de la región son muy inestables, en razón de los cambios que han sufrido varios países en los últimos años, a lo que debe sumarse el descontento social que aun existe y porque las economías nacionales -salvo por unas pocas excepciones- sostienen dichos sistemas lo hacen conforme al aumento mundial en los precios de materias primas que tiene la región, hecho que sin duda puede variar generando crisis en estos sistemas.

El eje de la integración sudamericana más allá de la política actual -la cual sin duda favorece el proceso- debe ser económico, el motivo es que los lazos económicos crean vínculos más duraderos y concretos para la población, sin perjuicio de los cambios políticos que puedan presentarse en determinado momento.

II) La adopción de políticas para el desarrollo y trato de las asimetrías

Esta opción en el tratamiento de las asimetrías debe ser enmarcada en los instrumentos legales comunitarios (tratados constitutivos, Derecho Comunitario derivado, etc.) permitiendo la creación de mecanismos e instituciones que en forma conjunta con los gobiernos nacionales consigan crear soluciones para los problemas estructurales que presentan los estados parte del proceso de integración y permitiendo un crecimiento integral de las regiones involucradas.

Como aporte al proyecto de integración sudamericano se proponen como medios para el tratamiento de las asimetrías en la región los siguientes:

- Aportes financieros de la Comunidad para apoyar los proyectos gubernamentales de creación de infraestructura básica y empleo.

- La financiación directa de proyectos encaminados a la creación de microempresas con forma de combatir la pobreza y el desempleo. En este punto, valdría la pena observar la implementación del micro crédito, en los términos del “Grameen Bank⁷⁰” como una forma de impulsar al microempresario y la iniciativa de personas naturales con escasos recursos para iniciar actividades productivas.
- Debería observarse el manejo y la creación de un Fondo para el Desarrollo de Sudamérica, muy al estilo del Fondo Europeo para el Desarrollo, por cuanto esta iniciativa conforme a la información obtenida parece ser una opción eficiente para que el sistema comunitario ejecute directamente labores encaminadas a estimular el crecimiento económico y desarrollo integral de las zonas geográficas más atrasadas que integran la comunidad, contribuyendo de esta forma con la superación de las asimetrías.

Se recomienda tomar el modelo europeo para el fondo de desarrollo, en los siguientes aspectos generales:

A) Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas⁷¹. Así, el modelo propone la reducción de las diferencias de desarrollo entre las regiones

⁷⁰ Recordemos que Muhammad Yanus mediante su labor en el Grameen Bank recibió el premio Nobel de la paz, por su valiosa contribución para erradicar la pobreza mediante la concesión de créditos. Las principales características del micro crédito conforme a la propuesta del Grameen Bank según la página web de esa institución son: 1) Promover el crédito como un derecho humano. 2) Su misión es estimular a las familias pobres a superar la pobreza ellas mismas de manera particular a las mujeres. 3) Se ofrece para la creación de actividades productivas o creación de viviendas para los más necesitados, además de oponerse al consumo. 4) No utiliza instrumentos legales o para legales coercitivos para lograr su cometido esta basado en la confianza. 5) Considerar que las aptitudes o habilidades de la gente pobre es sub utilizada y que no es la falta de habilidad lo que hace a la gente sin recursos pobre, sino las políticas de las instituciones que les rodean. 6) El “Grameencredit” rompe el “dogma” y reta a la banca tradicional que considera a la gente pobre no elegible o merecedora de crédito, creando así una nueva metodología. Otras características que deben añadirse es que el micro crédito que ofrece esta institución es: A) Destinado a construir capital social. B) Se basa en la idea de la atención personalizada. C) Observa programas de ahorro obligatorios y voluntarios a los prestatarios y D) El adoptar una actitud progresista que considerar el desarrollo como un proceso a largo plazo y que dependerá de la posición o conducta que adopten los operadores económicos. Nota: Esta información fue traducida del inglés y se aclara que ha sido adaptada al español en la forma más fiel al texto original otorgándole una redacción que permita al lector una mejor comprensión del contenido obtenido de los siguientes sitios de Internet: <http://www.grameen-info.org/bank/WhatIsMicrocredit.htm> y <http://www.grameen-info.org/bank/moa.html>

⁷¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_es.htm

mediante el uso de los fondos estructurales, igualmente, destacan los siguientes factores como causa de las “asimetrías” de la región europea:

- “escaso nivel de inversión;
- tasas de desempleo superiores a la media;
- falta de servicios a las personas y a las empresas;
- precaria dotación de infraestructuras de base⁷².”

B) Reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales⁷³. El modelo propone una “dinamización” de zonas que a pesar de estar en los niveles que exige el proceso de integración (en este caso el europeo) presentan diversas dificultades a nivel socioeconómico, generando sobre todo desempleo, se señalan como principales obstáculos para este fin, según la página de Internet, los siguientes:

- “los cambios en los sectores industriales o de servicios;
- un declive de las actividades tradicionales en zonas rurales;
- una situación de crisis en el medio urbano;
- dificultades que afectan a la pesca. (y a nuestro continente el sector agropecuario)⁷⁴”

Puede destacarse, que muchas de las causas de asimetrías que se mencionan en los textos transcritos, se encuentran en nuestro continente y deberán analizarse conforme a nuestra propia realidad, creando un modelo propio que permita combatir con eficiencia los principales obstáculos para el desarrollo de las regiones y con ello su correcta inserción en la región.

A modo de resumen, en primer término, parte de lo que involucra establecer los principios de funcionamiento de la Comunidad Sudamericana conlleva la inclusión en los textos normativos de premisas como la transparencia, legalidad, Derechos Humanos,

⁷² http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_es.htm

⁷³ http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/index_es.htm

⁷⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/index_es.htm

entre muchos aspectos técnico-jurídicos, lo que a su vez implica un importante y delicado trabajo para materializar estos principios correctamente en la normativa comunitaria de modo que permita crear un marco jurídico confiable para todos los involucrados.

En segundo lugar, otro aspecto básico dentro de los principios de funcionamiento de una comunidad, es el trato de las asimetrías, pues requiere de un alto nivel de coordinación entre gobiernos y entes comunitarios, incluyendo las formas legales que han de regular las ayudas financieras, programas y la forma de recabar los recursos técnicos y económicos, cuestiones imprescindibles para alcanzar las metas propuestas del proyecto comunitario.

2) Clasificación de los países sudamericanos conforme a su nivel de desarrollo económico a los efectos del trato de asimetrías en el modelo institucional.

Para el Trato de las Asimetrías, es necesario observar cual es el nivel de desarrollo de cada país para establecer criterios a los efectos de dilucidar que países pueden gozar de un tratamiento preferencial o diferenciado en el proceso de integración.

Debe considerarse cada país conforme a los índices estadísticos objetivos en cada ramo de la vida social y económica de los estados como la salud, la educación, oportunidades de negocios, crecimiento industrial, políticas medio ambientales, niveles de intercambio comercial entre varios factores.

Se consideran que los métodos utilizados por el Banco mundial y la CEPAL son adecuados para hacer esta estratificación fijándose en primer lugar que los países de la región son países considerados en vías de desarrollo y enfocándose en el crecimiento económico y el intercambio comercial, producción, salud, etc. por ser los factores básicos que han de observarse a los fines de la apertura de mercados que buscan la creación de una zona de libre comercio.

Así las cosas, existen varios criterios para lograr una sistematización, el Banco Mundial y la CEPAL lo hacen por regiones y países en este sentido no se encuentra una perspectiva única de Sudamérica vista como región sino vista en el conjunto de América Latina y el Caribe.

A los efectos de hacer una lista de países sudamericanos que gozarían de un tratamiento diferencial o preferencial según el la política que se adopte se sugiere que se observen los siguientes criterios conforme a la CEPAL:

Producto interno bruto total	Variación del tipo de cambio nominal
Producto interno bruto por habitante	(diciembre a diciembre)
	Variación de la remuneración media real
Producto interno bruto sectorial	Tasa de interés pasiva nominal n/
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Tasa de interés activa nominal o/
Minería	Gobierno central
Industria manufacturera	Ingresos totales
Electricidad, gas y agua	Ingresos corrientes
Construcción	Ingresos tributarios
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	Ingresos de capital
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Gastos totales p/
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	Gastos corrientes
Servicios comunales, sociales y personales	Intereses
	Gastos de capital
	Resultado primario
	Resultado global
Producto interno bruto por tipo de gasto	Deuda pública
Consumo	Interna
Gobierno general	Externa
Privado	Moneda y crédito q/
Inversión interna bruta	Crédito interno r/
Exportaciones de bienes y servicios	Al sector público
Importaciones de bienes y servicios	Al sector privado
	Otros
Inversión y ahorro d/	Liquidez de la economía (M3)
Inversión interna bruta	
Ahorro nacional	
Ahorro externo	
Balanza de pagos	
Balanza de cuenta corriente	
Balanza de bienes	
Exportaciones FOB	
Importaciones FOB	
Balanza de servicios	
Balanza de renta	
Balanza de transferencias corrientes	
Balanzas de capital y financiera e/	
Inversión extranjera directa neta	
Capital financiero f/	
Balanza global	
Variación en activos de reserva g/	

Otro financiamiento h/
Otros indicadores del sector externo
Tipo de cambio real efectivo (índice 2000=100) i/
Relación de precios del intercambio de bienes (índice 2000=100)
Transferencia neta de recursos (porcentajes del PIB)
Deuda externa bruta total (millones de dólares)
Deuda externa bruta total (porcentajes del PIB)
Utilidades e intereses netos (porcentajes de las exportaciones) j/
Empleo
Tasa de actividad k/
Tasa de desempleo abierto l/
Sector informal m/
Precios
Variación de los precios al consumidor (diciembre a diciembre)
Variación de los precios al por mayor (diciembre a diciembre)

Fuente CEPAL

(<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/de/noticias/paginas/6/26726/P26726.xml&xsl=/de/tpl/pl8f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>). Para facilitar la lectura la tabla se ha colocado en dos partes, luego del indicador de precios, continúa en la página anterior.

Por otra parte el Banco mundial posee la siguiente clasificación de las economías desde una perspectiva global considerada desde la visión de la renta nacional bruta, sin embargo se aclara conforme al sitio de Internet del mismo Banco Mundial utiliza dichos parámetros solo para efectos analíticos y no reflejan necesariamente el nivel de desarrollo exacto de los países por cuanto no solo es la renta *per capita* de los países la que se observan en el cuadro, sino también el tipo de préstamos que estas economías han solicitado al banco, la idea de esta clasificación se debe a efectos prácticos para distinguir un poco las realidades de los países en vías de desarrollo⁷⁵.

Argentina	ARG	Latin America & Caribbean	Upper middle income	IBRD	
Bolivia	BOL	Latin America & Caribbean	Lower middle income	Blend	HIPC
Brasil	BRA	Latin America & Caribbean	Lower middle income	IBRD	
Chile	CHL	Latin America & Caribbean	Upper middle income	IBRD	
Colombia	COL	Latin America & Caribbean	Lower middle income	IBRD	
Ecuador	ECU	Latin America & Caribbean	Lower middle income	IBRD	

⁷⁵ En su traducción al español el cuadro clasifica a los países según, la región, su renta media, la cual puede ser superior o inferior (Upper Middle Income & Lower Middle Income) y seguidamente el tipo de préstamo sea BLEND, IBRD, IDA, en los caso de Guayana y Bolivia entran en la categoría HIPC.

Guyana	GUY	Latin America & Caribbean	Lower middle income	IDA	HIPC
Paraguay	PRY	Latin America & Caribbean	Lower middle income	IBRD	
Perú	PER	Latin America & Caribbean	Lower middle income	IBRD	
Surinam	SUR	Latin America & Caribbean	Lower middle income	IBRD	
Uruguay	URY	Latin America & Caribbean	Upper middle income	IBRD	
Venezuela, RB	VEN	Latin America & Caribbean	Upper middle income	IBRD	

Fuente: Banco Mundial

(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>)

Conforme a los datos expuestos la clasificación que se propone para observar que países son merecedores de un trato preferencial o diferenciado a los fines del tratamiento de las asimetrías es la siguiente:

Brasil y Chile, en razón de la fortaleza de sus economías como de alto desarrollo Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela como de mediano desarrollo, países como Bolivia, Guyana, Paraguay y Surinam de menor crecimiento. Esta clasificación se hace luego de observar en la página de Internet de la CEPAL algunos datos sobre desarrollo por país y según el ramo⁷⁶.

Se considera que a los efectos de la creación de los tratamientos especiales sean preferenciales o diferenciados se consideren los datos económicos que manejan estas organizaciones por cuanto presentan una perspectiva objetiva de la realidad económica de estos países.

En todo caso se considera que se debe optar en el sistema sudamericano por un sistema mixto de tratamiento de asimetrías solo aplicable a los países en de menor crecimiento, preferiblemente el Trato Preferencial por cuanto esta medida estimula que estos países busquen la forma de crear mejores condiciones económicas, y admitir un Tratado Diferenciado solo a los efectos y casos donde existan cargas o condiciones

⁷⁶Se recomienda ver “*Datos del Estudio Económico América Latina y el Caribe*”, en <http://www.cepal.org>

económicas del proceso que podrían volverse insostenibles para los estados dentro de sus sistemas económicos, este tipo de tratamiento especial sería aplicable dependiendo del sector o ramo de la economía que se trate.

Lo importante de la creación de un sistema de tratamiento de las asimetrías es que los países beneficiados logren alcanzar y sostener en forma cómoda los niveles económicos que permitan alcanzar los objetivos de la integración como modelo de desarrollo.

3) Declaración de Cochabamba - estructura institucional actual de la Comunidad Sudamericana

El proponer la estructura institucional más adecuada para el proyecto comunitario planteado en la declaración de Cusco, era el fin inicial de esta investigación, sin embargo la declaración de Cochabamba, plantea lo siguiente en cuanto al marco institucional actual del proyecto comunitario:

“1. La Comunidad Sudamericana de Naciones cuenta con la siguiente institucionalidad:
Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno.
Reuniones semestrales de Cancilleres.
Reuniones ministeriales sectoriales.
La Comisión de Altos Funcionarios.
La Secretaría Pro Tempore⁷⁷.”

Esta estructura básica, contiene dos matices a destacar: el primero de ellos es la presencia del elemento político, con la reunión de presidentes y cancilleres, cuestión natural en todo proceso de integración, pues evidentemente la integración también obedece a una determinada línea ideológica, intereses de los estados y geopolítica mundial.

El segundo de los elementos es el técnico y está constituido por las *Reuniones ministeriales sectoriales*, que propician el diálogo y discusión de las diferentes

⁷⁷ Declaración de Cochabamba.

autoridades de los estados participantes, en áreas que son prioridad de la comunidad, al que también debe añadirse la Comisión de Altos Funcionarios, la cual conforme al texto de la declaración, se encarga de implementar las políticas emanadas de las reuniones presidenciales, además de fungir como ejecutor de tareas en lo relativo a temas energéticos, políticas sociales, además se establece que deberá estudiar mecanismos financieros y contribuir con la convergencia de los sistemas de la CAN y el MERCOSUR, asimetrías y una serie de actividades que podrían considerarse como prioritarias para la integración sudamericana. Asimismo, se resalta en la declaración que dichas reuniones se ejecutarán conforme a los mecanismos establecidos en la CAN y el MERCOSUR.

Por último, encontramos la *Secretaria Pro Tempore* de la Comunidad, la cual ejerce funciones como una coordinadora general de las labores de los diferentes grupos de trabajo, encaminadas hasta ahora a la realización de las cumbres presidenciales y supervisión sobre la agenda prioritaria establecida en Brasil, así observamos que son temas prioritarios para la Comunidad:

- “-el diálogo político,
- la integración física;
- el medio ambiente;
- la integración energética;
- los mecanismos financieros sudamericanos;
- las asimetrías;
- la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social; y,
- las telecomunicaciones⁷⁸.”

Por otra parte, en la Declaración Presidencial, se acordó que la dirección de esta institución será rotativa y que será parte de la *Troika* que compone actualmente la comunidad, esta *Troika* la constituyen los países sede de las reuniones anteriores, el país sede de la reunión siguiente, y el país designado como sede actual. Por otra parte, la

⁷⁸ **Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria** Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasília, 30 de septiembre de 2005.

Declaración de Cochabamba, estableció una labor conjunta entre la Comisión de altos funcionarios y la *Secretaría Pro Tempore* para el estudio y resultados de los siguientes temas:

“a. Convergencia institucional; b. Desarrollo económico y generación de empleo; c. Integración comercial; d. Integración energética; e. Integración en Infraestructura para el Transporte y Comunicaciones; f. Asimetrías; g. Integración productiva; h. Innovación, investigación y desarrollo; i. Tecnologías de la información y comunicaciones; j. Mecanismos sudamericanos de financiamiento; k. Agenda social sudamericana; l. Medio ambiente; m. Ciudadanía sudamericana; n. Identidad cultural; y o. Participación ciudadana en el proceso de integración⁷⁹”.

Como puede observarse del texto citado, el proyecto de integración cuenta con elementos que apuntan a la creación de instituciones más complejas, sin embargo, alcanzar la creación de dichas instituciones no es fácil, así se sugiere que la base institucional de la magnitud de la Comunidad Sudamericana como proceso de integración, sea la siguiente:

a) *Tratado Constitutivo*, que fusione los sistemas de integración de la región (la CAN y el MERCOSUR) y establezca las normas básicas de cómo funcionarán las instituciones, la dirección política de la comunidad, y las reglas básicas para la zona de libre comercio, además de los derechos y obligaciones relativos a los estados miembros y sus ciudadanos.

b) Al respecto de las instituciones, la comunidad requiere de un órgano central de decisión, un órgano de coordinación que se encargue de ejecutar o implementar las políticas acordadas, un órgano legislativo, que en los procesos de integración suelen estar en las autoridades políticas, un órgano de solución de controversias, un órgano de fiscalización o control y mecanismos de participación ciudadana.

⁷⁹Declaración de Cochabamba.

4) Las experiencias del MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA como base para una integración sub continental

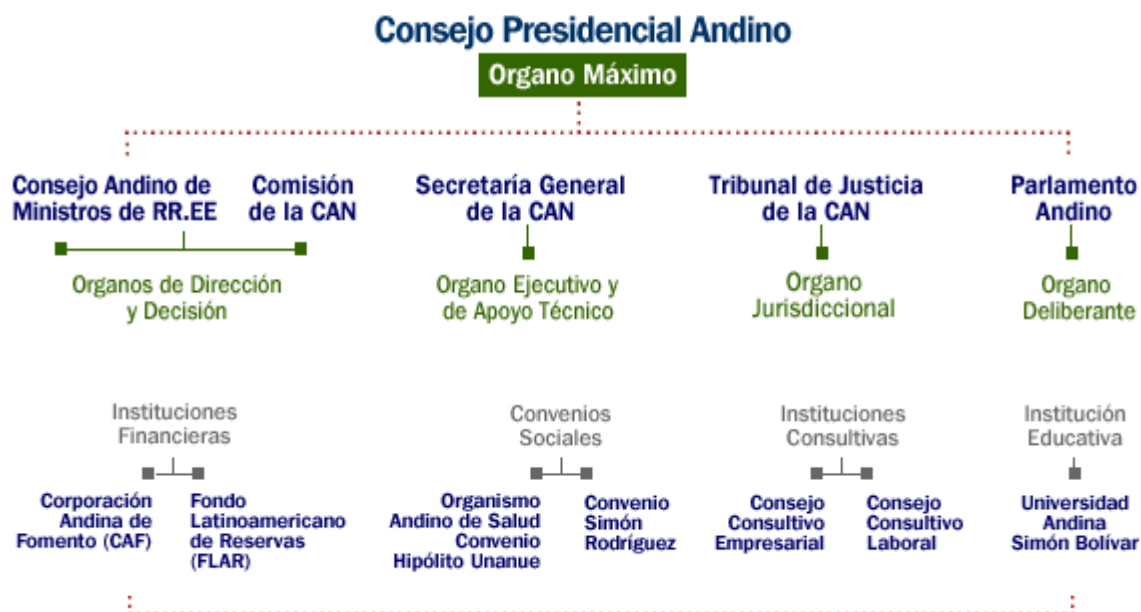
La Comunidad Sudamericana debe nacer conforme a la realidad de la región así como de los mecanismos de integración subregionales, conforme se ha acordado en las diversas declaraciones de Cusco y Cochabamba.

Existe un documento común elaborado por las secretarías del ALADI, la Comunidad Andina y el MERCOSUR, titulado “*Cuestiones Jurídico Institucionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones*”, este documento contiene un resumen de los avances o logros normativos e institucionales de los procesos subregionales de integración, además de plantear para cada aspecto una política determinada.

Así, este informe expone hechos muy ciertos y de gran relevancia, por cuanto logra una compilación de las normas jurídicas, acuerdos y políticas más importantes de cada proceso; pero no toca el tema de fondo de la comunidad y es la búsqueda de la convergencia de ambos sistemas: la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

Así las cosas, debe analizar las características de cada sistema para observar el nivel de profundidad que han logrado a través de los años y buscar los puntos de conexión que permitirán su convergencia, en todo caso, es deseable que la Comunidad Sudamericana sea creada mediante un tratado internacional donde se establezcan las instituciones, sus competencias y los objetivos reales de lograr una zona de libre comercio de la región en esta primera etapa del proceso.

Así, conforme a la página de internet de la Comunidad Andina, tenemos que este proceso presenta la siguiente estructura:



(<http://www.comunidadandina.org/sai/estructura.html>)

Como puede observarse, presenta una diversidad de órganos que van desde una dirección política y ejecutiva atribuida al Consejo Presidencial Andino y a la Secretaría General, respectivamente, órganos dotados de poder normativo como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la CAN, órganos de discusión y debate político como el Parlamento Andino, mecanismos de solución de controversias, materializado en el Tribunal de Justicia de la CAN e inclusive órganos de apoyo. El artículo 6 del Acuerdo de Cartagena, establece cuál es la estructura institucional que conforma la Comunidad Andina, así se observa:

“Artículo 6.- El Sistema Andino de Integración está conformado por los siguientes órganos e instituciones: El Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; el Parlamento Andino; el Consejo Consultivo Empresarial; el Consejo Consultivo Laboral; la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo; la Universidad Andina Simón Bolívar; los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y, los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.”

Oriental del Uruguay, o el Tratado de Asunción, establece que la finalidad de este proceso es la creación de un Mercado Común entre los miembros⁸¹, por otra parte, el Protocolo de Ouro Preto, el cual establece la estructura institucional del sistema del MERCOSUR, plantea la división de órganos con naturaleza decisoria y los órganos auxiliares que se crean para la consecución de los objetivos acordados⁸².

En igual forma, el sistema andino de integración y el MERCOSUR conforme al organigrama anterior, cuentan con estructuras similares, si se comparan con las de la Comunidad Andina. En primer lugar, el MERCOCUR tiene una dirección política que recae en el Consejo del Mercado Común, el cual está integrado por los ministros de economía, de relaciones exteriores y los jefes de los Estados parte del proceso, cuya función es la toma de decisiones; un órgano ejecutivo que se materializa en el Grupo del Mercado Común, integrado por ministros de relaciones exteriores y representantes de los bancos centrales, cuya misión principal es velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción y básicamente realizar las actividades conducentes al establecimiento del Mercado Común. Igualmente, el MERCOSUR cuenta con un Parlamento de reciente creación, que conforme al Protocolo Constitutivo cumple la función de ser un órgano de

⁸¹ **Tratado de Asunción Artículo 1:** Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR). Este mercado Común implica: -La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales; La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

⁸² **Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR Protocolo de Ouro Preto Artículo 1:** La estructura institucional del MERCOSUR contará con los siguientes órganos: I - El Consejo del Mercado Común (CMC); II - El Grupo Mercado Común (GMC); III - La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); IV - La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); V - El Foro Consultivo Económico-Social (FCES); VI - La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM); Parágrafo único - Podrán ser creados, en los términos del presente Protocolo, los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

convergencia política, social y principalmente de asesoría de los órganos centrales. Existen también órganos de apoyo como la Comisión de Comercio que se ocupa de asistir al grupo del Mercado Común y de velar por el cumplimiento de los objetivos de la política comercial, y puede emitir directivas (normas) que en el ámbito del MERCOSUR son obligatorias para los estados, así también, existe el Foro Consultivo económico y social del cual se ha hecho referencia en párrafos anteriores y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, que en una primera etapa de este proceso servía como coordinador de las reuniones y guardián de la documentación y apoyo logístico, luego mediante la decisión N° 30/02, se convierte en una “*Secretaría técnica*” la cual asume la función principal de asesorar a los órganos del sistema en las diversas materias objeto del acuerdo. Por último, el MERCOSUR también tiene un mecanismo de solución de controversias, que consiste en un Tribunal Arbitral, que entra en juego luego de una etapa previa de negociación. Demás está decir que la creación del Tribunal de Revisión permanente, en el Protocolo de Olivos, otorga mayor institucionalidad a este proceso, por cuanto, finalmente, otorga a los particulares una posibilidad real de reclamar los derechos que les corresponden por las omisiones de los estados en el cumplimiento de las normas comunitarias y aporta al sistema un carácter más supranacional.

Conforme a lo escrito anteriormente, se observan muchas similitudes de ambos sistemas, por cuanto comparten estructuras organizativas similares, sin embargo, para lograr la convergencia de ambos sistemas hay que analizar cómo se entiende el concepto de supranacionalidad en ambos sistemas.

Según Elizabeth Salomón Gárate, la supranacionalidad en la Comunidad Andina, podría entenderse en base a las reformas que ha sufrido el proceso durante años, principalmente por las declaratorias de autonomía que hace el sistema de

integración andino respecto del Tratado de Montevideo de 1980, ratificado en el protocolo de Quito de 1987. Siguiendo a la autora, vale exponer lo siguiente:

“Este deslinde es muy importante, en la evolución del Grupo Andino porque le permite desarrollar, con mayor independencia, un proceso de integración propio, orientado hacia un nivel superior de perfeccionamiento. Por el lado de su estructura jurídica, el tratado de que crea al TJAC (sic) brinda a la organización los principales elementos de supranacionalidad, elementos tales como: los principios de aplicación inmediata, de efecto directo y de la primacía de las normas derivadas.⁸³”

En igual forma, Elizabeth Salmón Gárate, indica cuáles son las características que otorgan supranacionalidad al Sistema de Integración Andino:

- a) “Primacía del interés Común.
- b) Transferencia de competencias soberanas.
- c) Aplicabilidad inmediata de sus normas.
- d) Efecto directo de sus normas.
- e) Primacía del ordenamiento jurídico supranacional sobre cualquier norma interna de los Estados miembro.
- f) La presencia de un órgano que represente a los nacionales de los Estados Miembros.
- g) La existencia de un órgano jurisdiccional encargado de la interpretación y cumplimiento de su ordenamiento jurídico.”

Al respecto de estas características, Salmón Gárate, las explica otorgando a cada una el valor propio y real que merecen. La primacía del interés común, significa la anteposición de los objetivos comunes frente a los intereses de cada Estado, que en el caso de la Comunidad Andina se evidencia en la participación de la organización en foros internacionales; la transferencia de competencias soberanas indica que los órganos del sistema andino pueden legislar en materias de orden económico, política exterior y en las competencias atribuidas o delegadas a éstos. La aplicabilidad, el efecto directo y primacía de las normas comunitarias, está referida a los elementos básicos del Derecho Comunitario, la aplicabilidad inmediata es la incorporación automática de las normas comunitarias al ordenamiento jurídico de los estados; el efecto directo está

⁸³ Elizabeth Salmón Gárate y otros., *Derecho Comunitario Andino*. Primera edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. 2003, p. 37.

referido a la posibilidad que tienen los sujetos afectados por las normas comunitarias (estados y particulares) a reclamar los derechos concedidos por las normas, igualmente, se refiere a la “*aptitud de las normas para constituer Derechos y obligaciones*”⁸⁴; La primacía del ordenamiento jurídico significa otorgarle al conjunto normativo del proceso una importancia superior que al ordenamiento jurídico interno en razón de que es la forma en que puede lograrse el objetivo común, de lograr un régimen jurídico común para todos los participantes.

Por último, la representación ciudadana y la aparición de un órgano jurisdiccional, otorgan al proceso de integración andino mayor profundidad, pues con estos dos últimos elementos se evidencia y materializa la voluntad de los Países Miembros para buscar mecanismos que puedan garantizar la satisfacción de las necesidades o intereses comunes que les vinculan, conforme a las pautas acordadas.

Puede afirmarse en todo caso que en este proceso de integración la supranacionalidad se basa en el hecho de que los estados reconocen a las instituciones comunes, como autoridades propias.

En el caso del MERCOSUR, la supranacionalidad debe entenderse de igual forma en los orígenes de ese proceso, además de su ordenamiento jurídico.

Conforme señala el autor Erick Hayes Michel, este mecanismo integracionista tiene su origen en el Acta de Integración de 1986 entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina, proceso que fue seguido muy de cerca por Uruguay y Paraguay.

Seguidamente en 1988, en el marco del ALADI, Brasil y Argentina crean el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo” que pone fin a una serie de disputas entre ambos países, generando el espacio para una ampliación de mercados, en

⁸⁴ Ver, *Testimonio Comunitario*...p. 67.

base a los principios “*Gradualidad, flexibilidad y equilibrio sobre la base de negociaciones sectoriales.*”⁸⁵”

Asimismo, destaca el autor, que cuando se efectúa la reunión del grupo del Mercado Común en Brasilia, se decide ampliar el esquema de integración incluyendo al Uruguay y el Paraguay, en este sentido, también se excluyó la posibilidad de que estos países tuvieran acceso a un trato diferencial acorde a su realidad, además de basarse la entonces nascente relación en un plano de reciprocidad. Todo esto finaliza con el tratado de Asunción creado en el marco del ALADI⁸⁶.

De lo expuesto anteriormente, se considera que existen dos aspectos a distinguir, el primero consiste en que la realidad de los países del MERCOSUR es muy distinta a la de los miembros de la Comunidad Andina, donde los integrantes son países más o menos similares, Colombia, Perú, (y en su momento Venezuela) frente a Ecuador y Bolivia, países con un menor desarrollo económico. Observamos en el MERCOSUR, países con un gran desarrollo industrial bastante alto (Brasil y Argentina) incluso mayor frente al resto de la región junto con otros países con un desarrollo notablemente inferior (Uruguay y Paraguay). El segundo aspecto es que el Tratado de Asunción, está hecho en el marco o entre las directrices del Tratado de Montevideo, que da origen al ALADI⁸⁷, que es un acuerdo encaminado a patrocinar conforme a reglas de alcance muy limitado la conformación de tratados de integración, que en el caso del MERCOSUR serían acuerdos parciales.

⁸⁵ Eric Hayes Miche. *Bolivia frente al MERCOSUR y el Pacto Andino*. Universidad Andina “Simón Bolívar”. 1997 Sucre, p. 62.

⁸⁶ Eric Hayes Michel. *Bolivia frente al MERCOSUR y el Pacto Andino...* pp. 64,65

⁸⁷ **Tratado de Montevideo Artículo 2:** Las normas y mecanismos del presente Tratado y las que dentro de su marco establezcan los países miembros, tendrán por objeto el desarrollo de las siguientes funciones básicas de la Asociación: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

Conforme a esto, podría concluirse al respecto de los orígenes del MERCOSUR, que nace según las normas de un acuerdo de cooperación, con miras a evolucionar a un verdadero sistema de integración.

Dentro del ordenamiento jurídico, el Tratado de Asunción, manifiesta claramente en el preámbulo el carácter intergubernamental del Mercado Común y su vinculación a los principios⁸⁸ del ALADI, al expresar: *“CONCIENTES de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980.”*

El Protocolo de Ouro Preto, en el Artículo 2 establece la naturaleza intergubernamental que define la estructura de los órganos con poder de decisión del MERCOSUR, esto podría traducirse en un control muy directo de los estados sobre las instancias comunitarias, restándoles la autonomía y haciéndoles depender de la voluntad política de los actores involucrados⁸⁹.

En el plano del Derecho Comunitario esta situación no es factible, por cuanto desvirtuaría la esencia de este orden jurídico, pues si se parte de la premisa que el

⁸⁸ Estos principios, pertenecientes al Tratado de Asunción, fueron adoptados en el marco del ALADI y obviamente adaptados a la realidad de la época de la creación del MERCOSUR así conforme al **Tratado de Montevideo de 1980** **tenemos: Artículo 3:** En la aplicación del presente Tratado y en la evolución hacia su objetivo final, los países miembros tomarán en cuenta los siguientes principios: a) Pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región; b) **Convergencia**, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano; c) **Flexibilidad**, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración; d) Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico - estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo; y e) **Múltiple**, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional. Faltaría incluir el principio de equilibrio que se entiende o desprende del artículo 1 del Tratado de Montevideo. Así el Tratado de Asunción establece como principios : *ENTENDIENDO que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;*

⁸⁹ **Protocolo de Ouro Preto Artículo 2:** Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Derecho Comunitario tiene las características de primacía, aplicación inmediata, efecto directo, a lo que debe añadirse el hecho que emana de un ente autónomo e independiente, mal podríamos decir que el ordenamiento jurídico del MERCOSUR goza de una de las características fundamentales del derecho que emana de los sistemas de integración.

Por otra parte, debe señalarse que existen estudios que indican que en este proceso de integración no existe una “supranacionalidad plena”, por cuanto las normas emanadas de los órganos de dirección del MERCOSUR presentan un sistema de incorporación al derecho interno de los estados que desvirtúa el principio de la aplicabilidad inmediata, característica básica del Derecho Comunitario.

Así, tenemos que conforme a Jamile Bergamaschine Mata Diz, en un estudio titulado *El Sistema de Internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea*”, expone lo siguiente:

“El principal problema se refiere al artículo 42 del Protocolo, que en una imprecisa y ambigua redacción, establece que las normas emanadas por los órganos del MERCOSUR, tendrán el carácter obligatorio y que ‘cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales’. La primera parte del artículo mencionado, no ofrece dudas respecto a la obligatoriedad de la norma mercosureña, pero, la segunda crea mucha incertidumbre respecto a la dualidad que expresa sobre la existencia de normas que necesariamente deben ser incorporadas al Derecho interno de los Estados miembros, y otras que no requieren de este procedimiento. En este último caso, se estaría frente a una característica propia de la supranacionalidad, situación jurídica que los Estados del MERCOSUR todavía no han alcanzado...). Sin ánimo de agotar el tema, podríamos decir que el MERCOSUR puede ser clasificado, desde un punto de vista institucional, en una supranacionalidad orgánica parcial, por presentar dos características básicas: la obligatoriedad de las normas y la consagración de valores comunes, y que aunque se encuentre presente, de manera parcial, un centro de poder propio, no hay autonomía entre éste y los poderes gubernamentales. En este contexto, podríamos decir que la estructura mercosureña se vincula a los principios supranacionales de la teoría orgánica, pero que no se inscribe en un marco comunitario institucional pleno, debido principalmente al sistema de toma de decisiones, que está subordinado al consenso, a los intereses estatales y a la ausencia de instituciones comunes^{90y91}.”

⁹⁰ http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122005000200007&script=sci_arttext

⁹¹ **Protocolo de Ouro Preto Artículo 42:** Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

En todo caso, esto no desvirtúa al MERCOSUR como sistema de integración, sólo que podría afirmarse que este proceso aún se encuentra en una etapa inicial, cuestión que se evidencia en este caso con las normas emanadas por los órganos de dirección, las cuales son de carácter internacional y están orientadas a lograr la armonización legislativa de los integrantes de este proceso.

Para el modelo institucional de la Comunidad Sudamericana de Naciones, debe existir un concepto de “*supranacionalidad plena*”, es decir, la idea de instituciones con independencia, autonomía, con personalidad jurídica, reconocida por todos los estados, con la capacidad de legislar o regular en las áreas objeto de integración sin dependencias de ningún tipo y emitiendo normas con las características propias del Derecho Comunitario.

En este sentido, vale la pena exponer las teorías sobre supranacionalidad citadas por Jamile Bergamaschine Mata Diz, en su trabajo:

En ese sentido, MARCHESINI presenta una elaborada clasificación de las distintas teorías:

- 1) Teoría de la administración coordinada autónoma: desarrollada por Rosentiel, clasifica la supranacionalidad como una estructura administrativa metanacional, englobada por los presupuestos de la administración estatal, sin que resulte en una transferencia de soberanía.
- 2) Teoría del Estado soberano corporativo: cuyo principal exponente es Benvenutti, que aboga por la supranacionalidad como creadora de un Estado soberano corporativo en el cual el elemento de actuación sería la actividad económica integrada por los Estados que “transfieren” parcela de la soberanía interna.
- 3) Teoría del Derecho Internacional Público: somete la supranacionalidad a los principios del derecho internacional, al considerar el Tratado constitutivo como acto manifiestamente vinculado a los elementos internacionalistas del derecho.
- 4) Teoría de la Confederación: hace un enlace entre la supranacionalidad y la confederación, en la cual la soberanía del Estado permanece intacta, pero con matices que son determinadas por el orden supraestatal.
- 5) Teorías de la transferencia de soberanía y de la transferencia de competencias: para los adeptos de ambas teorías siempre habrá un traspaso del poder estatal al supranacional, pero que puede referirse a la soberanía (ente político-jurídico) o a las competencias (ente administrativo-jurídico)⁹².

⁹² Ver Jamile Bergamaschine Mata Diz. *El Sistema de Internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea*.
www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122005000200007&script=sci_arttext

Desde un punto de vista doctrinario sería ideal que el texto normativo que regule las instituciones de la Comunidad Sudamericana, lo haga conforme a la *teoría de la transferencia de soberanía y de la transferencia de competencias*, por cuanto representa un verdadero aporte al derecho de la integración y desde el punto de vista funcional representa un mecanismo adecuado para asegurar que el proceso de integración logre sus cometidos.

En este punto vale la pena destacar las siguientes diferencias entre la comunidad Andina y el Mercosur conforme a Ricardo Schembri Carrasquilla se observa lo siguiente:

“Otro aspecto del análisis institucional aquí propuesto hace relación a la naturaleza jurídica del MERCOSUR y de la COMUNIDAD ANDINA; el MERCOSUR es un organismo internacional en tanto que la COMUNIDAD ANDINA es un organismo supranacional y en consecuencia de ello los órganos del MERCOSUR son intergubernamentales, mientras que en la COMUNIDAD ANDINA conviven órganos supranacionales con órganos intergubernamentales. Definimos a un órgano como supranacional en la medida en que los Estados miembros le hayan cedido en el respectivo tratado competencias normativas, jurisdiccionales o administrativas, propias de la función estatal y siempre que las actuaciones correspondientes de esos órganos vinculen u obliguen a los Estados miembros y a sus habitantes; pues bien, los órganos de la Comunidad Andina que se pueden definir propiamente como supranacionales son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento Andino⁴⁶, la Comisión de la Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la Secretaría General de la Comunidad Andina; los demás órganos del Sistema Andino de Integración son de naturaleza intergubernamental. Por su parte, el Protocolo de Ouro Preto define en su artículo 2 que los órganos del MERCOSUR con capacidad decisoria son el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR y que estos son “de naturaleza intergubernamental”.⁹³”

A los efectos de la convergencia de ambos sistemas como base para la Comunidad Sudamericana, si bien es cierto que comparten estructuras orgánicas similares, también se observa una diferencia material fundamental y es la idea que se tiene sobre la supranacionalidad, donde en el ámbito de la Comunidad Andina encontramos un organismo cuyas instituciones de dirección política y

⁹³ Ricardo Schembri Carrasquilla, *Teoría de la Integración Jurídica Latinoamericana*, http://www.parlatino.org/downloads/teoria_juridica_clan.php

ejecutiva, toma de decisiones, representación popular, solución de controversias, etc., han sido perfeccionadas a través de sucesivas reformas del ordenamiento jurídico del proceso andino y éstas han sido reconocidas por los estados, como autoridades comunes que gozan de autonomía e independencia para asumir las competencias que éstos han delegado, en la consecución de los objetivos comunes.

Al respecto del MERCOSUR, encontramos una institucionalidad que desde la perspectiva del Derecho de la Integración, posee las características básicas de los sistemas de integración. Sin embargo, éstos requieren de una reforma profunda para que efectivamente dicho proceso alcance la autonomía e independencia que le permitirá a ese proceso funcionar efectivamente como un organismo que pueda unir los destinos del cono sur.

Para que ambos sistemas logren converger como base de la Comunidad Sudamericana deberán coincidir obligatoriamente en una noción de supranacionalidad que le otorgue al proceso de integración sudamericana la independencia necesaria para lograr los cometidos históricos, políticos, económicos y sociales que por tanto tiempo se han retrasado para nuestros pueblos.

Para tal fin se propone observar la supranacionalidad para la Comunidad Sudamericana como la condición necesaria de legitimidad, legalidad y autoridad que deben tener las instituciones creadas en el marco de un proceso de integración del tipo comunitario para regular la actividad del proceso en el ámbito de la toma de decisiones, la actividad normativa y la ejecución de políticas en el cumplimiento de los objetivos del tratado, se considera una condición de legitimidad por cuanto según Pescatore, debe existir el reconocimiento de las instituciones por los estados y sus ciudadanos, quienes aportan los valores éticos y las

convicciones por las cuales nace el proceso, se habla de condición de legalidad por cuanto estas instituciones nacen de una norma jurídica internacional (un tratado internacional constitutivo), que les otorga personalidad jurídica y capacidad de actuación suficiente para lograr su cometido.

Por último, se habla de condición de autoridad por cuanto se delegan en las instituciones comunes competencias donde los estados regulaban y ejercían control en virtud de su poder de imperio, que ahora se transfiere en parcial o de manera total al ente comunitario en esas áreas objeto de integración.

5) Ejemplos concretos de los estancamientos de los procesos de integración regionales la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

Analizar las experiencias de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, también nos lleva a observar cuales son las razones principales por la cuales dichos procesos han sufrido estancamientos que les han rezagado como modelos de desarrollo y les han impedido cumplir sus objetivos esenciales.

Sobre la Comunidad Andina, existen varios aspectos sobre políticas que se consideran y calificadas como estancamientos de la Comunidad Andina, vale la pena citar a un ex Secretario General de la Comunidad Andina el Dr. Allan Wagner Tizón, quien en un libro titulado “El Futuro de la Integración Andina”, expone los siguientes dificultades que presenta este proceso de integración:

- “a) Pérdida de Competitividad y presencia en el Comercio global.
- b) Disparidades nacionales y Territoriales.
- c) Pobreza, Exclusión y Desigualdad.
- d) Débil Gravitación en la geopolítica global
- e) Las Restricciones al comercio Intracomunitario⁹⁴,”

⁹⁴ Miguel Angel Eduardo Cárdenas Coordinador, *El futuro de la integración Andina*, Bogota, Friedrich Ebert Stiftung, 2004, pp. 6, 7, 8, 9, 10.

Así este autor, destaca al respecto de estas “dificultades” cuestiones como la falta y de acceso a crédito para la pequeña y mediana industria y los altos costos financieros, la carencias para acceder en tecnología que permita competir en los mercados internacionales, a lo que debe añadirse el poco estímulo que hay en los países miembros para crearla, el poco acceso de la totalidad de los territorios de los países miembros al mercado andino, el incumplimiento de los compromisos asumidos, la falta de voluntad política manifestada en el hecho de no explotar el potencial conjunto con que cuentan los países en sus relaciones frente a economías fuertes.

Existen otros aspectos de interés en el proceso andino, como lo es el Parlamento Andino y sus funciones al ser un órgano que busca reducir el déficit democrático en el proceso, parece que su incidencia en el proceso es muy limitada. El tema de la implementación de Arancel Externo Común, el cual ha sido dilatado varias veces por los países integrantes de la comunidad. La incidencia de los tratados de libre comercio con los Estados Unidos en el mercado subregional que ha generado tensión dentro del sistema y las relaciones entre Perú y Colombia frente a Ecuador y Bolivia, hechos que han planteado en varias oportunidades la vigencia del proceso y fue una de las causas que generó -según se observa conforme a notas y artículos de prensa- la salida de la República Bolivariana de Venezuela del proceso de integración andino.

La autora Socorro Ramírez destaca la reacción de Venezuela, frente a la negociación de algunos países miembros de los tratados de libre comercio con los Estados Unidos de América, al ejercer la presidencia rotativa, señalando que se el gobierno venezolano se opuso a convocar la reunión presidencial por considerar que *“el acuerdo estaba muerto”*, y empezó a promocionar la idea del ALBA además de su ingreso al MERCOSUR. Igualmente conforme a esta autora se plantea siguiente sobre las los Tratados de Libre Comercio en la Comunidad Andina:

“[...] Pronto se desencadenaron diversas reacciones en la mayoría de los países andinos porque los TLC pactados van en dirección contraria de muchos de los acuerdos comunitarios y requieren de la adaptación de la CAN, como sucedió, por ejemplo, en materia de propiedad intelectual. Para responder a las críticas, el gobierno colombiano ha tratado de mostrar que en las negociaciones del TLC –en sectores como el automotor–, tomó en consideración los intereses de los socios, en particular, los de Venezuela y Ecuador cuyo mercado está compuesto en un 90% por bienes de valor agregado. Las explicaciones no pararon las reacciones pues se originaban, además, en el contexto de cambios políticos en los países que han tenido en este período de transición la responsabilidad de la conducción de la CAN... Por su parte, Evo Morales denunció cómo el manejo solidario de las asimetrías que se daba en la CAN resultó reemplazado por el de la competitividad, como se puso de presente en el caso de la soya que Colombia le compraba a Bolivia a precios preferenciales pero que ahora con el TLC comprará a Estados Unidos para obtener insumos más baratos y poder exportar con precios competitivos. Hubo un interregno en el cual no era claro qué suerte correría la institución andina dado que Bolivia que debía reemplazar a Venezuela en la presidencia rotativa de la CAN analizaba si también se retiraba e ingresaba, como Venezuela en calidad de miembro pleno a MERCOSUR. En la decisión de Bolivia tal vez contó el tema del acceso al mar y la existencia de un mayor espacio para la cuestión indígena, en la CAN que en el MERCOSUR⁹⁵ [...]

Puede observarse, conforme a estos planteamientos que la institucionalidad andina ha padecido fuertes crisis por el manejo político y el individualismo que cada país ha tomado como camino frente a sus crisis internas demostrando una falta de compromiso y credibilidad en la integración como camino generando así un desgaste que hoy se observa cuando se habla de redefinir la CAN en la escena internacional buscando un aprovechamiento real de sus opciones en el mundo global.

En cuanto al MERCOSUR, se observan varios aspectos a tratar el primero es la institucionalidad, en esta investigación se trató desde una perspectiva objetiva el hecho de que el MERCOSUR tiene carencias como estructura institucional supranacional por el carácter intergubernamental que esta posee, de igual forma existen carencias en el sistema normativo, por cuanto sus normas carecen de efecto directo, condición necesaria de supranacionalidad que afecta en forma directa a los procesos de integración por cuanto se abre la posibilidad de evadir compromisos. Por otra parte están ciertos factores de orden político como las discordias que existen entre los socios

⁹⁵ Socorro Ramírez, *Situación Andina y Acercamiento Sudamericano*, A publicar en la revista Comentario Internacional Número 8.

por el tema de las asimetrías. Conforme a Elvio Baldinelli, se expone lo siguiente sobre la “crisis” del MERCOSUR:

“Luego de algunos años en que los intercambios entre los países del MERCOSUR crecieron vigorosamente los problemas comenzaron a hacerse presentes, siendo el más grave el originado por la abrupta pérdida del valor del Real a partir del 13 de enero de 1999. Cuando un grupo de países resuelve eliminar los aranceles aduaneros entre sí para alcanzar una unión aduanera, resulta indispensable la adopción de medidas que atiendan los problemas que puedan derivarse del hecho de que alguno de los miembros devalúe fuertemente su moneda. La razón está en que con el nuevo tipo de cambio se dificultarán las ventas hacia ese mercado y, lo que es más grave, que las exportaciones que de él provengan lo harán a precios mucho más bajos debido a la nueva paridad.[...] Son varios los factores que inciden en la crisis por lo que pasa el MERCOSUR: una secretaría sin atribuciones, falta de voluntad política en los países miembros para utilizar el sistema de solución de controversias pero, tal como sucedió en la vieja ALALC, el problema central está en que prevalece un arancel de importación frente a países terceros excesivamente elevado, problema al que se suma presupuestos fiscales deficitarios. El resultado ha sido por un lado otra vez procesos inflacionarios que conducen a alteraciones frecuentes de las paridades cambiarias y, por el otro, una protección arancelaria tan elevada frente a terceros países que permite el mantenimiento de monedas muy subvaluadas o muy sobrevaluadas. Lo realizado en esta década en el MERCOSUR ha sido muy valioso para la economía de los países miembros, razón por la que es necesario encontrar los medios que permitan conservarlo para lo que los cuatro gobiernos deberían fijarse como objetivo lograr superávit fiscal y reducir la protección arancelaria⁹⁶.

Desde esta perspectiva se observa en resumen que las principales dificultades del MERCOSUR se deben a su estructura institucional, vinculado al hecho de que sus economías mayores son las que dirigen el desarrollo del proceso y por ello del intercambio comercial cuestión que afecta directamente a países como Uruguay y Paraguay quienes tienen en forma obligada sufrir los efectos de la crisis sin mayores opciones vistas la falta de normativa para manejar estas situaciones. En resumen ejemplo concreto del estancamiento del MERCOSUR como proceso de integración la dependencia del proceso de integración a las economías más fuertes, sin mirar una autonomía propia que le permita dar soluciones dinámicas a las crisis.

Se considera que los principales estancamientos de los procesos de integración regionales se deben principalmente al manejo político que han sufrido las instituciones

⁹⁶http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2001_07-09/baldinelli_mercosur/baldinelli_mercosur.html

supranacionales, la falta de claridad en los fines que se persiguen y sobre el individualismo generado en los países productos de las crisis internas que padecen fuera de los intereses de los grupos económicos y políticos de cada país.

Así las cosas es necesario decir que hay críticos de este proceso quienes con motivos validos y fundados, se preguntan si la UNASUR como proyecto de integración de carácter supranacional podría funcionar vistos los grandes atrasos de la Comunidad Andina y MERCOSUR que no han logrado sus objetivos primordiales a pesar de ser organizaciones que cuentan con mecanismos diseñados para sus realidades como regiones

En este sentido, debe observarse que una parte de lo que exhorta la creación de la Comunidad Sudamericana, son las fallas en los procesos de integración subregionales (CAN-MERCOSUR) que han creado retrasos injustificables en la meta del mercado común establecida en los respectivos acuerdos fundacionales además del poco éxito en intentar la inserción de la región en el mundo.

La respuesta a esta interrogante puede verse desde varias perspectivas, como primer aspecto está el político. Los gobiernos actuales de la región han visto en el fenómeno de la integración económica una oportunidad para superar varios problemas que afectan a cada estado. Hay que destacar que la voluntad política es una parte importante de la integración como elemento que permite generar en forma racional la convicción de que el proceso es adecuado y necesario para enfrentar los desafíos del mundo actual y las contrariedades internas de cada estado.

En segundo lugar se considera que gran parte de las deficiencias de ambos sistemas radican en cuestiones técnicas de la integración como son el poco

entendimiento de las normas comunitarias, lo novedoso que es el derecho de la integración como disciplina, y las alianzas de nuestros países con grandes potencias industrializadas dejando a la región en un segundo lugar.

También debe analizarse este salto de la CAN y el MEROCSUR hacia la UNASUR, desde la perspectiva práctica la cual parece ser que nuestros países cuentan con el potencial económico y estratégico suficiente para lograr de una forma más centrada y canalizada un mejor logro de los fines que persiguen ambos sistemas, debe plantearse que si bien uno de los objetivos del Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Asunción es la creación del mercado común, la fusión de estos sistemas en la realidad actual sería la respuesta lógica que permite la creación de la UNASUR. En este sentido ha de considerarse que el futuro de la UNASUR como sistema y su efectividad es algo todavía incierto pues este proyecto esta en una etapa inicial. Aun así este mecanismo puede funcionar en la medida en que los gobiernos de la región mantengan un diálogo claro en los objetivos que pretenden en el marco de la realidad económica y política mundial. Desde una perspectiva práctica y en la misma línea la institucionalidad de la UNASUR deberá también ser flexible ante los cambios mundiales pues parte del estancamiento de los sistemas de la Comunidad Andina y el MERCOSUR como organizaciones es su poca flexibilidad frente a la realidad mundial.

Así en favor de que las experiencias negativas antes mencionadas no se susciten en el modelo de integración sudamericano y funcione debe observarse desde cada país la integración como un proceso que beneficie a todos los sectores en aras de una mejor calidad de vida. Para que un proceso de este tipo funcione más allá de lo institucional y normativo lo importante es que la voluntad política de cada miembro este orientada a

fomentar el crecimiento económico y desarrollo social fuera de los intereses políticos de cada actor.

La integración debe producirse en hechos concretos que aporten beneficios en el mediano y largo plazo a la región, tomando en consideración la solución o tratamiento temporal de los problemas más apremiantes en el corto plazo y la realidad mundial. Finalmente y a modo de reflexión personal una comunidad implica cargas compartidas y los problemas de uno son las dificultades de todos integrantes para que estos inconvenientes se resuelvan debe existir la convicción en los estados participantes que la cooperación en función de la solución de los problemas básicos y el alcance de los objetivos del proceso canalizadas en la institucionalidad común son primordiales en beneficio de las naciones.

6) Estructura Institucional de la Comunidad Sudamericana de Naciones Federalismo y Confederación

Hemos dicho con anterioridad que los procesos de integración, son una forma de organización político económica muy peculiar o *sui generis*, la razón de ello es que básicamente se crea una estructura diferente con el surgimiento de instancias comunes que obliga a los estados nacionales a subordinarse.

Esta “situación” de unos estados que en forma voluntaria delegan o ceden diversas competencias en una autoridad común, que regula y dirige las políticas relativas a esas competencias o área de acción de interés para la sociedad, recuerda mucho la doctrina de la Confederación y del Federalismo, la cual conforme a Manuel García Pelayo, debe destacarse lo siguiente:

“La Confederación es una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no de modo inmediato sobre los individuos. La existencia de la

confederación está determinada por la consecución de unos fines comunes y como éstos están concebidos con carácter permanente, precisan de unos órganos también permanentes. Objetivo común de toda Confederación ha sido la seguridad exterior e interior, al que se añaden otras finalidades según los casos⁹⁷”.

Sobre la naturaleza jurídica de la Confederación, el mismo autor, plantea una serie de argumentos provenientes de otros autores donde se discuten en primer término si la Confederación crea un sujeto de *Derecho político* que posee la capacidad de relacionarse no sólo con los estados extranjeros sino también con particulares por cuanto “*posee derechos de soberanía (Herrschaftsrechte) sobre los Estados miembros, los cuales pierden su soberanía en la esfera de competencias de la confederación, si bien la conservan sobre sus súbditos*”⁹⁸ .

Igualmente se exponen las posiciones contrarias, sobre la Confederación:

“...o bien no da lugar a un nuevo sujeto de Derecho, ni en el aspecto internacional ni en el político, o bien que produce un sujeto de Derecho Internacional pero no de Derecho político. La confederación es una vinculación jurídico-internacional, no una entidad jurídico política. “Laband... La Confederación se basa en un tratado y es una mera sociedad, es decir, una relación jurídica; no produce un nuevo sujeto de voluntad, sino una comunidad de voluntad de los miembros”. “...como afirma Jellinek, la Confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los Estados; lo único que sucede es que éstos se comprometen a ejercer ciertas funciones en común a través de unos órganos comunes que están situados sobre los Estados ya que sus decisiones necesitan para ser eficaces de un acto de éstos. “[...Verdross entiende que la confederación posee, junto con los Estados miembros, subjetividad político internacional común dentro de la esfera establecida por el tratado. Pero se trata de una comunidad jurídico internacional pues entre ellos rigen:a) en las materias reguladas, las normas jurídicas internacionales de índole especial establecidas por el tratado; b) en las no reguladas, las normas internacionales generales que rigen, en todo caso, con respeto a tercero. La posición media o ecléctica planteada es la de Eber: “[...] por una parte, la Confederación tiene carácter societario en cuanto que las limitaciones de la soberanía son voluntarias, pues se deben a un tratado obligatorio no constitutivo en el que los Estados hicieran cesión de su soberanía; pero, por otra parte, es una unidad en cuanto está dotada de un poder general (Gesamtmacht); de una voluntad general, que no se identifica con la suma de las voluntades de los miembros; de sus propios órganos, que no son comunes, sino generales, y que no actúan en nombre de los Estados, sino de la Confederación. García Pelayo expresa lo siguiente: “[...] Concebir a la Confederación como una comunidad para asuntos generales, que no significa un nuevo sujeto jurídico,

⁹⁷ Manuel García Pelayo. *Derecho Constitucional*. Quinta edición. Manuales de la revista de occidente Bárbara de Braganza, ia. 1959. Madrid, España. p. 209

⁹⁸ Ver Manuel García Pelayo *Derecho Constitucional*... El autor menciona como partícipes de esta teoría a Meyer-Anshutz, Carl Schmitt, este último sostiene que: “ La confederación es sujeto independiente de Derecho Internacional, porque toma para sí necesariamente, un ius belli... b) Es un Sujeto de Derecho Político por cuanto es titular de relaciones jurídico políticos propias frente a los Estados que la integran”

sino una unidad vinculatoria de personas jurídicas, o con más precisión, como la colectividad formada por esa unión de personas jurídicas⁹⁹.”

Las líneas anteriores concuerdan perfectamente con las características de los sistemas de integración, básicamente encontramos en el sistema confederativo aspectos relativos a lo que implica la negociación política y el carácter jurídico de éstos, sobre todo, por la idea de vinculación mediante tratados, aun así sería un error asimilar los procesos de integración como una forma organizacional de esta naturaleza, pero no podría negarse que este sistema aporta características importantes a la doctrina de la integración:

- La idea de una comunidad de estados, que se vinculan para buscar el logro de un objetivo común.
- La idea de un ordenamiento jurídico especial que regula la actividad de la confederación, además de la separación de competencias propias de la confederación y de los estados.
- La idea de “institución supranacional” que tiene efectos dentro de las relaciones internas y externas de la forma asociativa llamada confederación¹⁰⁰.
- La idea de permanencia en el tiempo.

⁹⁹ Ver Manuel García Pelayo. *Derecho Constitucional...* pp. 210, 211, 212.

¹⁰⁰ Debe aclararse que la obra citada observa los ejemplos históricos de las confederaciones como ligas o sociedades de Estados encargadas de la defensa militar durante el Siglo XIX, y que los autores antes mencionados (Jellineck, Verdross, etc.) no reconocen la idea de un sujeto de Derecho político por el hecho de que siguen posición que la soberanía radica en el poder popular y que por ello las vinculaciones o asociaciones de Estado son solo una forma de vincularse que en principio nada afecta a los Estados en la esfera interna. Otro aspecto a considerar es la cuestión relativa a la posición de Eber que plantea que la confederación es un tratado obligatorio y no constitutivo en lo referido a competencias cuestión que no es factible porque mal podría decirse que los Estados son obligados a relacionarse. Pienso que puede ocurrir que los Estados forjen alianzas o acuerdos para diversos fines pero veo poco factible que se obligue a un Estado a vincularse y ceder soberanía a menos que sea por la vía de la fuerza. La historia y el Derecho Internacional consideran ilegal este tipo de uniones. Estas posturas son debatidas por autores como Schmitt y Meyer que consideran que el hecho de un ente que ocupa o maneja el “*ius belli*” efectivamente es un sujeto de derecho político. De manera muy específica es Meyer quien incluye la idea de que la Confederación mantiene relaciones con los particulares cuestión que comparto plenamente porque los Estados son formas de organización política de la sociedad, y todas sus actuaciones afectan a los ciudadanos atribuyéndoles derechos obligaciones aun incluso frente a la sociedad internacional, en virtud del “*ius cogens*” y las normas internacionales expresamente aceptadas por los Estados.

En lo relativo al federalismo y los procesos de integración es necesario estudiar un poco este modelo de Estado, por cuanto sus lineamientos han matizado el proceso de integración europeo, y a los efectos de la investigación vale la pena observar las características básicas del sistema federal en lo relativo a sus similitudes con los procesos de integración. Así tenemos que según Pedro Luis Bracho Grand:

“El Estado Federal es una asociación de Estados sometidos por una parte a un poder único y por otra conservando su independencia.” Como principales características de este sistema el mismo autor expone: “Esta constituido por Estados miembros que conservan parte de las prerrogativas de la soberanía interna, si bien internacionalmente es uno solo. -Los Estados miembros poseen su propia competencia fijada por la Constitución: que determina la fuerza del lazo federal, al atribuir mayores o menores competencias, sea a la Federación o al Estado.

-Posee un territorio sometido a la soberanía de la unión en su competencia federal -Los individuos forman un cuerpo nacional único¹⁰¹”.

Por otra parte, García Pelayo, expone que la figura de organización de los

Estados Federales responde a diversas necesidades, entre ellas se encuentra:

a) “...hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de paridad entre las partes componentes y no simplemente relaciones de supra y subordinación como en los imperios coloniales y b) “...a la integración de unidades autónomas en una unidad superior. En este aspecto, la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización política”¹⁰².

Se pueden observar del párrafo anterior, ciertos elementos funcionales de este sistema que son beneficiosos en los procesos de integración, el primero es la noción de un funcionamiento o proyección conjunta de los estados integrantes, al exterior de la federación mediante un órgano común, lo que a nivel del modelo comunitario implica el fortalecimiento institucional del proceso al atribuir representación internacional de la comunidad, a un órgano creando con ello una política exterior que si bien en la Federación implica una política de estado en la comunidad significa o involucra un objetivo o interés común, para lograr mejor posición geopolítica y proyectarse como un bloque económico sólido en la escena internacional.

¹⁰¹ Pedro Luis Bracho Grand., *Fundamentos de Derecho Público...*p. 112

¹⁰² Manuel García Pelayo. *Derecho Constitucional...* P. 26

El segundo, es la identidad cultural, cuestión que en el modelo de Estado Federal significa un elemento constitutivo, pero a nivel comunitario marca un aspecto muy importante, pues los vínculos culturales son un elemento fundamental en un proceso de integración ya que no sólo permite el acercamiento de los estados sino el de los pueblos.

Por otra parte, el analizar estas formas de organización política (la Confederación y la Federación), es necesario a fin de entender la naturaleza jurídica de la integración. La forma confederativa es quizás la que más se asemeja a los procesos de integración actuales en virtud de sus características como la regulación mediante tratados, la diferenciación de las instancias nacionales de las comunes, etc.

Sin embargo, la forma del Estado Federal podría considerarse como la evolución probable de los procesos de integración, la razón es que históricamente los procesos de integración dependiendo de su profundidad y alcance, conllevan la posibilidad de crear un Estado con todas las naciones participantes, en razón de sus vínculos históricos, políticos, culturales, etc.

Asimismo, el modelo federal, parece adaptarse adecuadamente a las necesidades de la diversidad cultural que podría encontrarse en una determinada región, como en el caso de Europa y el continente Americano, además de representar una forma práctica de administrar un territorio extenso conforme a la doctrina citada.

Como principales instituciones de la Comunidad Sudamericana se proponen las siguientes:

a) Ámbito Político: Todo proceso de integración debe tener un liderazgo político que dirija las relaciones internas y externas de la comunidad, en el tema que nos ocupa, la Comunidad Sudamericana va a ir acompañada por tendencias políticas

diversas que, en principio, deben tratar de orientarse en buscar una solución de problemas comunes que adolecen todos los países participantes.

La integración es un mecanismo de la política internacional de cada Estado y por eso debe funcionar para avanzar en las relaciones internacionales de la región con el resto del mundo, abriendo espacios que permitan la inserción de la región como un factor de influencia en todos los aspectos que ocupan la economía y política a nivel global.

Para lograr esto desde un proceso de integración, se requiere de unos mecanismos de dialogo y concertación que canalicen o proyecten interna y externamente, en forma adecuada, las aspiraciones de la región en el mundo al igual que los objetivos y beneficios que ésta espera obtener al relacionarse con otras economías. Así, se proponen como órganos de la dirección política:

Consejo Sudamericano: Integrado por los presidentes o líderes de los gobiernos de los estados participantes. Su función principal ha de ser la dirección de la política interior y exterior de la comunidad, esto implica la creación, coordinación, de las medidas o programas a implementar según los objetivos acordados para los niveles de integración que se desean. La importancia y necesidad de este organismo es que son los gobiernos los que conforme a las normas constitucionales actuales de la mayoría de los países de la región, se ocupan de la política exterior de cada Estado y la integración no es una excepción a esto.

Consejo de Cancilleres y Ministros: De una manera más formal deben institucionalizarse las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores o Cancilleres y las Reuniones Ministeriales Sectoriales, a fin de agilizar en el sentido técnico, las directrices propuestas por las reuniones presidenciales o del Consejo Sudamericano, contribuyendo de esta forma no sólo con afianzar el diálogo político, sino también el

aspecto técnico de cada materia acordada como prioridad para la región. Debería hacerse mucho hincapié en que *las Reuniones Ministeriales Sectoriales* se realicen con la mejor calidad técnica en cuanto a los avances de cada país en las diversas materias y procurar la creación de un frente de coordinación para la aplicación de las políticas a implementar en la región.

Secretaría General Técnica: Las políticas de la integración, requieren un mecanismo de coordinación que materialice y facilite las acciones inmediatas acordadas por los organismos de dirección, para lograr avances concretos en el proceso.

Las Secretarías Generales, son órganos de carácter netamente administrativo y ejecutivo. En los casos del MERCOSUR y la Comunidad Andina, básicamente cumplen la función de velar por la implementación de las normas comunitarias, además de evaluar desde una perspectiva técnica los conflictos que pueden presentarse dentro del proceso de integración y buscar en principio una solución que no involucre el uso de mecanismos coercitivos. Además de ejecutar las peticiones que organismos políticos de la comunidad acuerden.

Por otra parte, las Secretarías Generales poseen un papel muy importante en tanto que constituyen el organismo encargado de representar en muchos casos a la dirección política del proceso y es uno de los voceros principales de la región objeto de integración, a nivel internacional.

b) Ámbito Legislativo: Un proceso de integración no puede funcionar sin normas jurídicas comunes, y en este punto se presenta una cuestión fundamental que consiste en la creación de un organismo centralizado que genere desde la visión jurídica y técnica, conforme a la orientación política del proceso de integración, cada aspecto normativo adecuado para los procesos de integración.

Comisión Permanente de Altos Funcionarios: Este órgano que es parte de la estructura actual de la Comunidad (Comisión de Altos funcionarios¹⁰³), debería pasar a encargarse de la elaboración de la normativa legal de la Comunidad Sudamericana en su primera fase (zona de libre comercio), básicamente este organismo debe encargarse de los aspectos técnicos de las normas que han de regir las relaciones comunitarias. Sin embargo, es deseable que en el proceso de formación de las normas comunitarias se involucren también otros órganos de la comunidad de carácter representativo de los ciudadanos o los sectores sociales y económicos de las materias sobre las cuales se ha de regular.

Parlamento Sudamericano: La posibilidad de crear un Parlamento Sudamericano que genere normas como función exclusiva, es conforme a la realidad que vive la región un tanto difícil por diversas razones. Primero, porque es mucho más práctico el tener una delegación pequeña de especialistas a diferencia de un gran ente burocrático, haría su labor mucho más rápido y quizás con mayor exactitud. En segundo lugar, porque las competencias legislativas en un órgano legislativo de esa magnitud, en una etapa inicial del proyecto, harían más complicado el proceso de formación de normas, porque la realidad actual de la región no ofrece al proceso sudamericano legisladores que entiendan la responsabilidad que implica la formación de normas comunitarias y se corre el riesgo de involucrar en el proceso agentes no deseables que básicamente podrían generar una desviación de los objetivos de la comunidad.¹⁰⁴

¹⁰³ Conforme a la Declaración de Cochabamba y la Agenda Prioritaria y Declaración Presidencial hecha en Brasil, no se establece cómo se integra esta Comisión, sería igualmente correcto que ésta se integre por una delegación de cada país, con el personal necesario y especializado para tratar cada materia parte de la agenda. Asimismo, debería funcionar con grupos de trabajo en cada área, quienes deberían entregar un informe al finalizar las sesiones a fin de que se discuta en una sesión plenaria de los jefes de cada delegación.

¹⁰⁴ La realidad de la región Sudamericana, conforme a notas de prensa, análisis de especialistas en economía y relaciones políticas, indican que ciertos Estados Sudamericanos (Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador,) han cambiado en muchos casos sus políticas tradicionales basadas en las propuestas de organismos multilaterales dirigidos por potencias industrializadas, por mecanismos que podríamos denominar como alternativos, esto es debido a los pocos resultados de esos medios “tradicionales” en la lucha contra la pobreza y los fracasos en alcanzar un desarrollo económico óptimo para los países de la región, esto generó un cambio en la forma de pensar de los

Aún así, el atribuir funciones legislativas en esta primera etapa del proceso trae como consecuencia el reducir el déficit democrático y lograr un espacio legislativo que cuente realmente con la participación de todos los representantes. Debe recordarse que si bien los procesos de integración buscan imitar la estructura clásica de la división de poderes de los estados, también es cierto que dependerá del alcance, profundidad y efectividad de las actividades realizadas en cada proceso, que esta “división” sea más real y funcional.

Se propone que para esta primera etapa de la integración, el Parlamento Sudamericano tenga una intervención en el proceso de formación de leyes haciendo propuestas normativas y evaluando obligatoriamente mediante dictámenes las propuestas hechas por otros órganos (*Comisión Permanente de Altos Funcionarios*) y que conforme al avance del proceso de integración, asuma progresivamente mayores facultades en el proceso de formación de normas para la comunidad, hasta que asuma totalmente la función legislativa.

Por otra parte, es recomendable que en esta primera parte del proceso, el Parlamento Sudamericano cuente con amplias facultades de fiscalización o control de los demás órganos y la elección de sus miembros sea por voto universal, directo y secreto para velar por los intereses de los ciudadanos de los Estados Miembros y otorgar así una representación real a éstos.

ciudadanos de esos países, quienes buscan mejores condiciones vida y ven en discursos de carácter nacionalista una salida a la crisis de sus respectivas sociedades, sin medir las implicaciones negativas del discurso, que usualmente involucra líderes que no tienen la noción o conocimiento, de lo que significa integración o el alcance real de las políticas económicas provenientes de organismos multilaterales. Así son estos líderes los que logran ganar elecciones bajo el discurso de asimilar la integración como una lucha contra las potencias denominadas por ellos “hegemónicas y colonialistas” además de culpables de la situación de pobreza de las naciones. La presencia de actores como Chile, Uruguay, Colombia y Perú que aun mantienen políticas tradicionales (TLC, Plan Colombia, etc.) ha generado tensiones en la región que han debilitado los procesos de integración (CAN-MERCOSUR), como respuesta a esto los líderes nacionalistas han creado alianzas que involucran un desafío abierto a las políticas de potencias industrializadas, valiéndose de discursos que podrían considerarse como populistas para lograr sus objetivos y muchas veces agrediendo países vecinos.

Actualmente, conforme a la declaración de Cochabamba, se ha propuesto que los parlamentos de la Comunidad Andina, el MERCOSUR, Guyana, Chile y Suriname consideren vías para la creación de un Parlamento Sudamericano.

c) Ámbito de solución de controversias. Partiendo del hecho que la integración es un proceso que tiene un carácter de orden multidimensional como se reseñaba en el primer capítulo, y que los procesos de integración afectan con profundidad la vida de los estados en muchas de sus facetas, es lógico que se presenten desacuerdos y desaciertos entre los sujetos de la integración (Estados, instituciones comunes, etc.) sobre ciertos aspectos, que pueden generar posiciones encontradas o diferencias entre ellos, creando perturbaciones en la dinámica y orden del proceso.

La negociación es el mecanismo básico de solución de conflictos y está basado en el trato directo de los involucrados, donde ambos han de reconocer las diferencias que les separan a fin de encontrar una solución satisfactoria para ambos.

Pero, debe reconocerse, que no siempre el diálogo funciona y obliga a los involucrados en conflicto a encontrar una forma pacífica pero vinculante y en determinado momento coercitiva para la solución de controversias para todos, con el fin de reestablecer el orden.

Para Arbuet Vignali, los medios de solución de controversias tradicionalmente se dividen así:

“...políticos-diplomáticos y jurisdiccionales. En los medios políticos-diplomáticos las partes involucradas son las que buscan y encuentran la solución, actuando solas (negociación) o con la ayuda de un tercero (mediación, buenos oficios encuesta, etc.); pero en definitiva y en todos los casos al culminar cualquiera de estos procedimientos la solución siempre es acordada directamente por las partes. En los medios jurisdiccionales los contendientes deciden conjuntamente confiar a un tercero imparcial la facultad de resolver el caso y se obligan a aceptar el dictamen que emita el tribunal judicial o arbitral, o paneles de expertos¹⁰⁵”.

¹⁰⁵ Arbuet Vignali Heber. *Claves Jurídicas de la Integración*. Buenos Aires, Rubinzal Culzoni editores, 2004, p. 578

Estos mecanismos, son importantes y se consideran necesarios dentro del esquema de integración sudamericano, sin embargo, debe estudiarse en términos generales el arbitraje y la creación de un tribunal comunitario, por cuanto estos mecanismos son parte integral de los sistemas de la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

En forma general, el arbitraje constituye un medio alternativo de justicia mediante el cual los contendientes someten sus controversias ante un tercero imparcial previo compromiso de ambos de aceptar el laudo o fallo de los árbitros.

El arbitraje se limita a constituir un mecanismo para solventar controversias generalmente de orden civil o mercantil, siempre que se trate de derechos disponibles y no se vea afectado el orden público.

Por otra parte, el arbitraje como mecanismo jurídico está supeditado al sistema legal, es decir, está regulado por el ordenamiento jurídico de cada Estado¹⁰⁶.

Internacionalmente, el arbitraje constituye un importante mecanismo de solución de controversias entre estados, en diversas materias, pero sobre todo, en materia comercial, partiendo del hecho que mediante los arbitrajes los estados pueden resolver diferencias de cualquier tipo y evadir hasta cierto nivel las implicaciones políticas y técnicas derivadas de someter los intereses nacionales a una jurisdicción extranjera.

El arbitraje comercial internacional es una forma práctica de resolver controversias por cuanto permite a las partes (Estados) establecer reglas de procedimiento de mutua conveniencia y solventar sus diferencias sin mayores obstáculos.

¹⁰⁶ Esto se debe a la existencia de tribunales de justicia como órganos permanentes y autoridad encargada de administrar justicia obligatoriamente para todos los ciudadanos creando cierta limitación a las posibilidades que tienen los particulares de utilizar medios propios diferentes a los establecidos en las leyes para la solución de controversias.

Al respecto del arbitraje en materia comercial y los procesos de integración junto con tratados comerciales, tenemos que la Comunidad Andina y el MERCOSUR instituyen este mecanismo en sus respectivos tratados. El arbitraje en la Comunidad Andina, es una función del Tribunal de Justicia conforme al tratado de creación de ese órgano, en el caso del MERCOSUR, el arbitraje constituye la forma principal de solución de controversias, que se justifica en el hecho de que en el MERCOSUR existen nociones muy débiles relativas a la supranacionalidad.

Por otra parte, el poder judicial materializado en los tribunales de justicia y todas las instituciones que componen el sistema judicial de cada Estado, debe entenderse como una rama del poder de los estados, mediante el cual se satisface la necesidad de solventar las controversias entre los ciudadanos en forma pacífica monopolizando de esta manera el uso de la fuerza, evitando con ello la anarquía que se produciría por parte de los particulares o ciudadanos si éstos para exigir o hacer valer sus derechos hicieren uso de la violencia.

Las características principales del poder o la rama judicial, en la mayoría de los estados son:

- Su permanencia en el tiempo, pues al constituir una institución mediante la cual se manifiesta o materializa el poder, estará supeditado a la existencia del Estado.
- La obligatoriedad de sus decisiones para todos los habitantes, pues el poder judicial representa el poder punitivo del Estado.
- Constituye una forma para mantener el equilibrio social y político institucional del Estado, por cuanto generalmente se concibe como un árbitro frente a los actores políticos, las instituciones del Estado y los ciudadanos, para lo cual debe tener las cualidades básicas como la independencia, imparcialidad, autonomía, etc.

- El sistema judicial es el intérprete de las normas por las cuales se rige cada sociedad.

En párrafos anteriores, se ha establecido que los procesos de integración, en su forma organizativa tratan de imitar la estructura de los estados nacionales, conforme a ciertos valores como la distribución equitativa de los beneficios del proceso de integración. Pero, para lograr este fin, debe aceptarse que se requiere de un mecanismo que permita resolver los conflictos entre los participantes sin que se pongan en riesgo los intereses comunes.

Así, debe constituirse en el proyecto sudamericano de integración un sistema de justicia, encaminado a resolver los conflictos entre los actores de los procesos de integración de manera ágil y eficaz, garantizando así seguridad jurídica y el normal desarrollo del proceso. Siguiendo al profesor Arbuet Vignali, la importancia de la justicia comunitaria radica principalmente:

“...En este sentido, si bien los paneles de expertos y el arbitraje significan un avance respecto a los procedimientos diplomáticos, sólo un verdadero ámbito jurisdiccional a partir de un tribunal internacional permanente proporciona la certeza, seguridad y tranquilidad adecuadas para una integración en niveles de profundidad importantes. Para la buena marcha de estos procesos resulta imprescindible que dispongan de un tribunal internacional permanente con competencia para hacer el contralor de legitimidad de las normas elaboradas por los órganos comunes; para controlar que los Estados adopten una manera racional y uniforme el ingreso de las normas comunes y su ubicación jerárquica dentro del sistema jurídico interno de los Estados miembros, y para asegurar jurisdiccionalmente la interpretación y aplicación uniforme de las normas comunes por parte de todos los sistemas judiciales del ámbito común.^{107,}”

Conforme al texto citado, puede observarse que la justicia dentro de los procesos de integración presenta diversas funciones, como el control de la legalidad de los actos comunitarios, el control sobre los estados en la aplicación de las normas comunes.

De igual forma, puede establecerse que la justicia comunitaria consiste en un ejercicio de coordinación y cooperación de alto nivel entre las instancias nacionales y

¹⁰⁷ Arbuet Vignali Heber. *Claves Jurídicas de la Integración*. Buenos Aires, Rubinzal Culzoni editores, 2004, p. 576

comunitarias, a fin de lograr el cumplimiento de las normas comunitarias sean originarias o derivadas. Siguiendo a Garrón Bozo, esta coordinación se da de la siguiente forma:

“Tanto en el Derecho Comunitario Andino como en el europeo, la mayor parte del Derecho Comunitario es desarrollado y ejecutado bajo un régimen de descentralización, esto es, a través de la autoridades nacionales, incluidos los órganos jurisdiccionales. Los Tribunales de justicia de las Comunidades Andina y Europea, no son los intérpretes exclusivos de la norma Comunitaria, toda vez que comparten tales labores con los órganos jurisdiccionales nacionales, así los disponen los Art. 220 del TCE y Art. 32 del TCTJCA (sic)¹⁰⁸,”

Por otra parte, el profesor Garrón Bozo, señala que los jueces nacionales conforme a ciertas sentencias de los Tribunales de Justicia de la Comunidad Andina y la Unión Europea donde se destaca el rol de los jueces nacionales, observando lo siguiente:

“garantizar el pleno efecto de las normas Comunitarias...” y donde “...los Tribunales de cada uno de los Países miembros actúan como jueces comunitarios al aplicar el Derecho Comunitario, con base a la interpretación del contenido, sentido y alcance de la norma comunitaria que le corresponde realizar, en forma privativa, al tribunal de justicia de la Comunidad Andina, con el objeto de lograr su aplicación.¹⁰⁹,”

Al impartir justicia los procesos de integración tienen implicaciones serias por cuanto se habla que las administraciones de justicia nacionales deben reconocer una autoridad jurisdiccional superior a ellos y acatar mandatos que pueden afectar los derechos de sus nacionales.

Sin embargo, este reconocimiento o aceptación por los Tribunales nacionales de la jurisdicción comunitaria, se justifica o existe en el hecho de que al incorporarse un Estado al proceso de integración, acepta transferir ciertas competencias a las instituciones comunes, e igualmente acepta un régimen jurídico diferente al propio.

¹⁰⁸ Rodrigo Javier Garrón Bozo. *Derecho comunitario principios, fuentes y sistemas Jurisdiccional de la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea*. Producciones Cima. La Paz. 2004. Pág. 49

¹⁰⁹ Ver Garrón Bozo. *Derecho comunitario principios Fuentes y...* Pág. 51

Conforme a los principios del Derecho Comunitario¹¹⁰, este ordenamiento pasa a formar parte del orden jurídico interno de los Estados Miembros, pero requiere para tener una eficacia real según la lógica de los procesos de integración, una interpretación uniforme, la cual no puede concebirse sino es bajo la premisa de que existe un intérprete común de las normas comunitarias para todos los Estados Miembros, de lo contrario, podría presentarse el riesgo que todos los estados a pesar de poseer normas comunes, las aplicarían no conforme al sentido o finalidad propia de éstas, sino según la conveniencia de cada uno y con la discrecionalidad que le otorguen, desvirtuando con ello la esencia de la integración: la unidad.

En la misma línea, puede decirse que el reconocimiento de la jurisdicción comunitaria puede encontrar también que los procesos de integración, en virtud de su dinámica, producen un enfrentamiento de intereses no sólo entre los Estados Miembros o participantes de la integración, sino en la esfera interna de éstos, debido a la inclusión de normas internacionales que afectan directamente a los ciudadanos, quienes en caso de conflictos de intereses (sea para reclamar derechos o hacerlos valer), necesitarán una interpretación de dichas normas, las cuales deben provenir de un ente diferente de los tribunales nacionales quienes no están autorizados para emitir un razonamiento o interpretación sobre las normas que emite un ente internacional como la Comunidad.

Aceptar la interpretación de una norma comunitaria y, en general, de una norma internacional, por parte de jueces nacionales, podría significar en el plano político abrir la puerta para que los demás estados apliquen las normas comunes a su discreción o conveniencia, en el plano jurídico implicaría ir contra la atribución de competencias establecidas entre los Estados y la Comunidad y, en fin, una extralimitación de las competencias de la función jurisdiccional de cada Estado, lo que constituye una

¹¹⁰ Son principios del Derecho Comunitario: La aplicación inmediata, efecto directo, primacía.

violación al orden comunitario que pone en riesgo los derechos de los particulares y el proceso de integración al otorgarse a las normas comunitarias un sentido que probablemente no sea el más adecuado.

Para Ricardo Vigil Toledo, refiriéndose a la labor de la interpretación prejudicial que ejecuta el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, destaca lo siguiente:

“El juez nacional no puede realizarla porque aún cuando es una norma de derecho interno es también una norma de Derecho Comunitario. Le corresponde al Tribunal interpretar en forma objetiva la norma comunitaria y al Juez nacional aplicarla al caso en concreto que se ventila en el orden interno... Con la interpretación prejudicial no se pretende unificar legislaciones internas sino que todos los países miembros tengan la misma percepción del alcance de la norma comunitaria para que pueda tener una aplicación uniforme a lo largo y ancho del territorio de los cinco países de la comunidad¹¹¹.

En este sentido, el mismo autor, destaca que la importancia del mecanismo de interpretación prejudicial reside en el hecho de que las normas comunitarias son complejas con características propias que les distinguen del ordenamiento jurídico interno de los estados así como de los tratados internacionales suscritos por éstos.

Conforme a lo expuesto, se propone que el mecanismo de solución de controversias de la Comunidad Sudamericana de Naciones sea conformado por un Tribunal de Justicia cuyas funciones deben ser:

- Cumplir las funciones de máximo intérprete de las normas comunitarias, mediante opiniones consultivas o mecanismos de interpretación prejudicial, además de ser el garante de la legalidad de éstas mediante recursos de nulidad.
- Servir como un mecanismo de control sobre las instituciones comunitarias y los estados al respecto de sus acciones en el ámbito de la integración, mediante el cumplimiento del Derecho Comunitario a través de acciones de incumplimiento y recursos por omisión o inactividad; además de árbitro en los conflictos que se

¹¹¹ Ricardo Vigil Toledo. *Testimonio Comunitario, la cooperación entre órganos jurisdiccionales y el tribunal de justicia*. Quito: Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 2004, p.141

presenten entre los sujetos de la integración (estados, instituciones comunitarias y particulares cuando así lo establezcan las normas).

- Garantizar directamente a los ciudadanos de los Estados Miembros, siempre que corresponda, el respeto a los derechos que les otorgan las normas comunitarias mediante medidas cautelares o preventivas.
- Debe ser reconocido con el carácter de autoridad judicial de orden superior en todos los Estados Miembros, por cuanto según se observa de la experiencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la Comunidad Andina, los tribunales de justicia comunitarios cumplen una doble función, la primera es que son parte integral del sistema de justicia de los estados, mediante una labor de cooperación con la administración de justicia al emitir interpretaciones de normas comunitarias que rigen en los estados y, la segunda, es que sirven como punto de convergencia entre los participantes de la integración, en virtud de que corresponde a este órgano la facultad de sancionar a los Estados Miembros cuando corresponda, garantizando así que su autoridad y sus decisiones cumplan su función principal que es mantener al orden jurídico del proceso comunitario, además los tribunales de justicia comunitarios dependiendo del alcance del proceso pueden servir como coordinador de las políticas comunitarias de cooperación en el ramo judicial.

d) Ámbito de Órganos Consultivos o de Apoyo. Un proceso de integración no puede funcionar sólo con tres funciones, tales como: un ámbito político y ejecutivo, organismos con poder normativo y mecanismos para la solución de controversias.

La integración también involucra una serie de aspectos técnicos, donde la asesoría especializada en ciertas áreas es fundamental a los fines de conseguir instrumentos normativos adaptados a la realidad de la región.

El proceso de integración europeo conforme a sus resultados, puede ser considerado un paradigma en virtud de que cuenta con grandes avances institucionales y normativos que han generado un mejor nivel de vida para los habitantes de esa región.

Con el paso del tiempo, el proceso de integración de las Comunidades Europeas creció, generando la necesidad de crear una serie de instituciones nuevas, con diversas funciones según la nueva realidad y evolución del proceso, entre éstas tenemos: el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, entre otras. Estas instituciones no fueron creadas como parte de la estructura básica de las Comunidades Europeas, sino más bien para enfrentar los desafíos de profundizar la integración.

El MERCOSUR, cuenta con un Foro Consultivo Económico y Social, siguiendo a Dromi, Ekmekdjian y Rivera, este órgano cumple la función de ser “consultivo” y se caracteriza principalmente por ser el representante de la sociedad civil organizada o “las fuerzas vivas” bien en sindicatos, cámaras empresariales y de la industria, etc.

En el campo empresarial y laboral, la Comunidad Andina cuenta también con ciertos órganos como lo son: los consejos consultivos, el laboral y empresarial, ambos están regulados en el sistema con las decisiones 441 y 442, y básicamente cumplen la función de emitir opinión sobre aspectos de la integración.

Asimismo, existe la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas, que cumplen funciones como mecanismos de financiamiento para los países miembros de la región y otros estados.

La Universidad Andina Simón Bolívar, cuya función es la capacitación del recurso humano y realizar actividades de investigación en la subregión. Por último, encontramos al Organismo Andino de Salud, el cual se creó con la finalidad de

promover la Agenda Social Andina y su función principal es la promoción de políticas en materia de Salud.

También, alrededor de la Comunidad Andina funcionan otras instituciones que si bien no son parte del sistema propiamente dicho, realizan actividades vinculadas con aspectos del proceso, como el Consejo Andino de Ciencia, el Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL), la Comisión Andina de Juristas que cumplen funciones de apoyo y asesoría en aspectos o áreas específicas objeto de la integración.¹¹²

Para los efectos de la propuesta de modelo institucional de la Comunidad Sudamericana y la creación de órganos de apoyo y consulta, se sugiere que se instaure un Comité Económico y Social que involucre a los máximos representantes de la sociedad civil organizada de cada Estado (Sindicatos de trabajadores, gremios empresariales, organizaciones encargadas de la defensa y representación de minorías). Igualmente, se sugieren como órganos de apoyo técnico la creación de comisiones especializada en cada ramo o área objeto de la integración conformada por las autoridades competentes, empresas públicas y privadas, y sindicatos del ramo, para idear mecanismos de administración de dichos sectores.

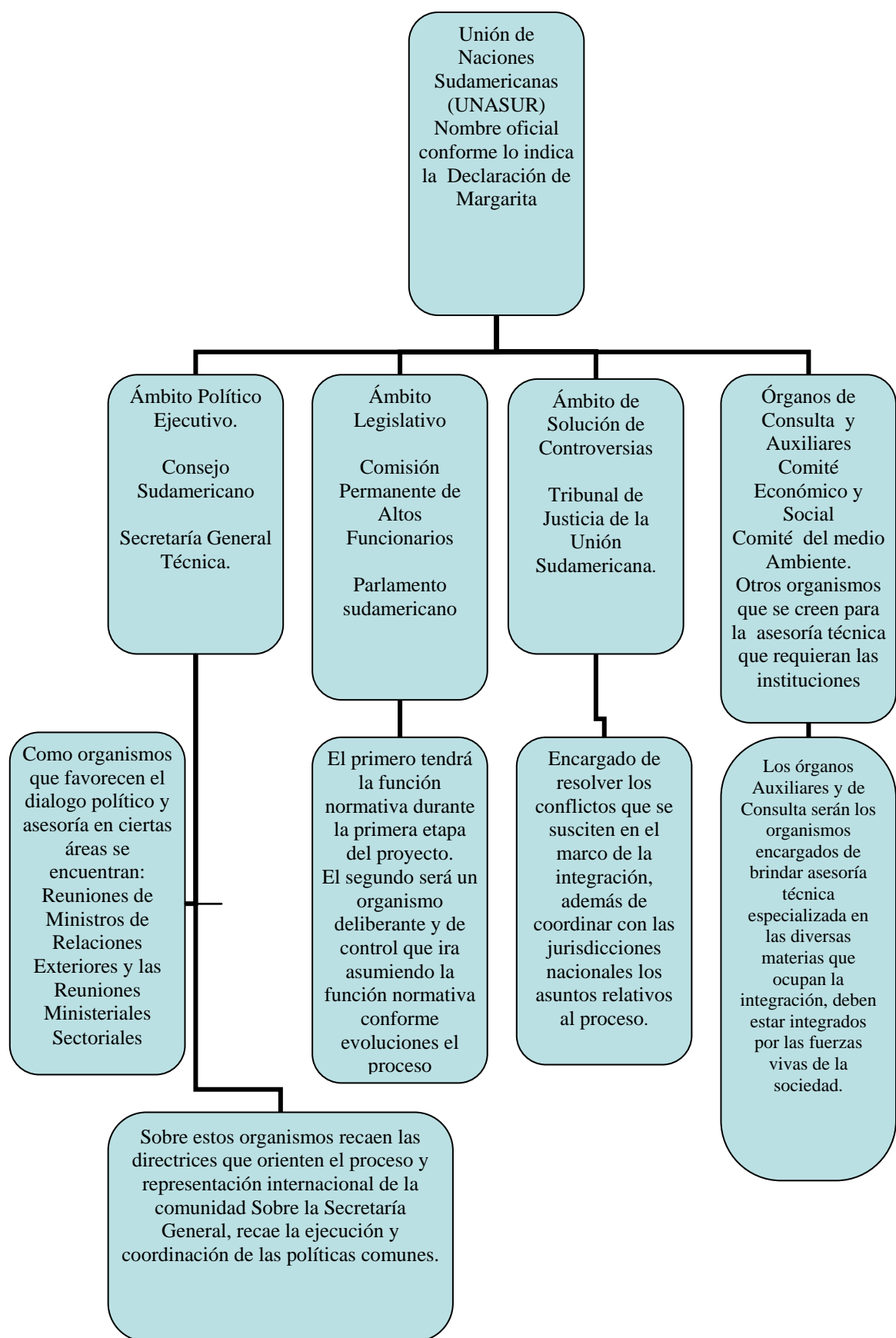
Para la primera etapa del proceso sudamericano se sugieren reuniones sectoriales con los gremios empresariales energéticos, comerciales e industriales, financieros y los respectivos sindicatos de trabajadores de estos sectores, por cuanto son todos éstos quienes pueden otorgar una visión amplia sobre las realidades que vive la región sobre las áreas objeto de integración y pueden sugerir políticas y técnicas adecuadas en la administración y manejo de estas áreas.

¹¹² Ver para mayor información: <http://www.comunidadandina.org/sai/estructura.html>

Por último, se sugiere como un órgano de consulta y apoyo la creación de una comisión especializada en medio ambiente y biodiversidad, encargada de estudiar el impacto ambiental de las políticas de integración, sobre todo en el área de desarrollo industrial y energética, este comité debe tener derecho a voz en la reuniones del Consejo Sudamericano, el motivo por el cual se sugiere la creación de una comisión de esta naturaleza es que nuestro sub continente posee una invaluable riqueza natural y ésta debe ser objeto de estudio y análisis para procurar su preservación y buen uso, en el marco del desarrollo económico inducido o generado por lo procesos de integración.

Los órganos consultivos y de apoyo, tienen también otra finalidad aparte de ofrecer apoyo logístico y técnico a las autoridades comunes y es generar una mayor participación de la población en los procesos de integración reduciendo así el déficit democrático.

Finalmente, se presenta, el siguiente organigrama, para la estructura de la Comunidad Sudamericana:



7) Ámbitos de Competencias Exclusivas de la UNASUR.

Considerando que un modelo de institucional para un proceso de integración económica debe necesariamente tener instituciones encaminadas a lograr el desarrollo de la región mediante la vinculación económica de las diferentes naciones, este objetivo no podría materializarse adecuadamente sin sugerir algunas competencias exclusivas para la institucionalidad del proceso sobre todo esta primera etapa encaminada a la creación de una zona de libre comercio.

En este sentido, se propone que la comunidad asuma un conjunto de competencias en forma exclusiva que le permitan básicamente lograr en esta primera etapa los elementos básicos de una zona de libre comercio es decir: la eliminación de las barreras al comercio, el sistema común de intercambio frente a terceros y la apertura económica suficiente para lograr el libre intercambio de bienes y servicios.

Para la creación de un área de libre comercio en la región, basado en las competencias de los dos sistemas de integración de la región se consideran necesarias las siguientes facultades generales:

1. La posibilidad de establecer un régimen común para promover el desarrollo Industrial y crecimiento económico con las siguientes características:
 - Fomentar la coordinación y planificación de políticas industriales encaminadas a cubrir las necesidades de producción más apremiantes de los países miembros y buscar el desarrollo tecnológico que permita un acceso amplio, seguro y eficiente en los mercados internacionales.

- El Control y Administración de un régimen de inversiones, que estimule la inversión entre los países que forman parte de la UNASUR.
2. La administración de un programa de liberación del Comercial en la región que además de las rebajas arancelarias propias comprenda los siguientes aspectos:
- La administración y unificación del régimen de transporte, como parte integral y básica de la apertura de servicios y del comercio intra-regional
 - Unificación de las reglas para el intercambio de bienes, observadas desde la perspectiva de cada región, observándose en estas reglas lo relativo a empresas comunes, propiedad intelectual y reglas para la compra-venta.
 - Normas comunes para la prestación de Servicios.

Conforme aun proyecto de tratado elaborado por el profesor Moisés Troconis

Villareal se sugieren las siguientes facultades:

Artículo 20

Competencia en materias específicas

1. La Comunidad tiene competencia para celebrar tratados y acuerdos internacionales con terceros, en los ámbitos de este Tratado, siempre que dichos instrumentos favorezcan la consecución de sus objetivos y fines. Los tratados y acuerdos internacionales, celebrados en las condiciones previstas o derivadas de este Tratado y del ordenamiento jurídico común, vincularán a los Estados Miembros y a los órganos de la Comunidad.
2. La Comunidad tiene también competencia para establecer, a los efectos de la consecución de sus objetivos, políticas, normas, planes y programas en materia económica y monetaria, así como en materia de acción exterior, y para definir progresivamente una política de defensa común, en las condiciones previstas o derivadas de este Tratado y del ordenamiento jurídico común.
3. La Comunidad promoverá e impulsará la alianza, la complementariedad, la cooperación, la coordinación o el apoyo de las políticas, planes, programas y

acciones de los Estados Miembros en materia de salud pública, tutela de los consumidores, empleo juvenil, deporte y turismo¹¹³.

Estas competencias (generales y específicas) observadas como bosquejo deben ser aplicadas en función de los ejes básicos del proceso de integración, es decir los temas energéticos y medio ambientales, que a los efectos prácticos del proceso se traducirían en una integración sectorial que permitiría en forma lenta pero segura, avances concretos que en conjunto con los respectivos beneficios en un tiempo determinado, abrirán la puerta a la integración en otros sectores más amplios y complejos.

En estos términos, esta integración sectorial encaminada a la primera fase del proceso sudamericano ocuparía lo relativo al régimen de empresas en materia energética reducción de los aranceles de los productos producidos en la región derivados de estas actividades, la liberación de servicios vinculados al sector energético y medio ambiental, como aspectos básicos de la integración.

Debe destacarse que el profesor Troconis Villareal abarca un modelo de integración de gran profundidad visto que la integración como proceso requiere de una serie de facultades muy particulares que abordan temas de acción como los previstos en la cita anterior al respecto de normas, políticas de desarrollo etc. cuestiones fundamentales dentro del accionar jurídico administrativo de un organismo de esta magnitud.

Debe observarse igualmente los tratados de la comunidad del Carbón y del Acero (CECA), por cuanto fue una experiencia positiva del proceso y puede aportar elementos prácticos al funcionamiento del proceso actual.

¹¹³ Moisés Troconis Villareal, *Comunidad de Naciones del Sur, Anteproyecto de Tratado Constitutivo, primer borrador* Quito 2006. Documento Académico no publicado.

8) Panorama jurídico actual de Comunidad Sudamericana de Naciones (UNASUR)

El discurso de la integración es variado y tiene un contenido que podría calificarse de “regionalista”, en razón de los orígenes históricos que tiene la noción de integración en Sudamérica. Estos orígenes se encuentran en las gestas de independencia, donde las tendencias de un Estado Federal, conformado por las antiguas divisiones político administrativas establecidas por la corona española, serían la base de la nueva estructura política de la región.

A través del tiempo el continente americano ha padecido de guerras y crisis internas que han fragmentado las estructuras de los estados nacionales, tornándolos ineficientes ante los problemas que les atañen directamente. Debe añadirse que durante la primera mitad del siglo XX, los países americanos sobrellevaron los efectos globales y catastróficos de las dos guerras mundiales y apenas se encontraban iniciando un proceso de industrialización que, salvo por excepciones, como el Canadá y los Estados Unidos, fue poco fructífero¹¹⁴.

A partir de los años sesenta con la guerra fría que enfrentó a los Estados Unidos y a la Unión Soviética, los problemas de la región se agravaron en razón no sólo de las crisis internas de cada país, sino también por la influencia y control que estas potencias deseaban ejercer en el continente. En esta década nacieron procesos como la Comunidad Andina, que buscaban crear una mejor posición para algunos países del subcontinente americano y forjar la idea de un mercado común, así como salvaguardar la identidad de la región, sin embargo, este proceso ha encontrado obstáculos derivados de la situación política interna de cada país, además de la realidad regional que colocaba a países como Argentina y Brasil en pugna por establecerse como potencias regionales. Los problemas fronterizos de varios países como Chile y Bolivia, Ecuador y Perú,

¹¹⁴ Heber Arbuet Vignali, *Claves Jurídicas de la Integración*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni editores,

Colombia y Venezuela, la guerra de las Islas Malvinas que demostró la falta de diálogo político y unidad en la región frente a la comunidad internacional, son aspectos que al lado de las crisis financieras y económicas de cada país han demostrado los diversos obstáculos que la región ha debido superar para finalmente, con el cambio del panorama político de la región, establecer un diálogo intergubernamental sobre la región y sus perspectivas para el futuro.

El proceso de creación de la comunidad sudamericana, se ha mantenido hasta ahora en el plano intergubernamental. La declaración de Margarita de 2007, ofrece un panorama incierto en razón de dos motivos:

a) El centrar los esfuerzos en el sector energético, sin duda es fundamental en el marco de garantizar una economía para el desarrollo de la región, pero no garantiza realmente el acoplamiento óptimo de los sectores empresariales y estatales por conseguir la industrialización del sector. El motivo es que el proceso de integración no se está basando en una política centralizada acordada en una institucionalidad comunitaria, sino más bien, en un diálogo de reciprocidad propio del multilateralismo.

Esto se observa en otras declaraciones donde simplemente se ha reconocido la importancia de la integración como forma de alcanzar el desarrollo. Sin embargo, debe reconocerse como aspecto positivo que el reconocimiento otorgado al sector energético por los actores políticos de la región, es un refuerzo a estos planteamientos.

b) La creación de la Secretaría General es un avance serio en la idea de establecer instituciones comunes, sin embargo, la carencia de un tratado general o un convenio intergubernamental con un carácter al menos temporal donde se especifiquen las competencias de esta institución, deja entredicho cuáles serán las funciones inmediatas de la Secretaría permanente de la UNASUR como órgano de coordinación, dejando varias dudas sobre la base legal que sustentará sus actuaciones, la cual

conforme a las decisiones hechas en el marco de la reunión de la isla de Margarita, deberá esperar al proyecto del tratado¹¹⁵.

En estos términos, la próxima cumbre deberá ensayar un modelo jurídico de integración realista para la región, el cual debe ser flexible ante la dinámica de la economía y política mundial, ofrecer un marco institucional y jurídico que garantice a los involucrados un reparto equitativo de los beneficios, un respaldo a cada miembro de la comunidad frente a los cambios ocurridos en la escena internacional en todos sus ámbitos y la seguridad de que los problemas del desarrollo social y económico de la región serán considerados conforme a la realidad de cada país.

¹¹⁵ Ver Declaración de Margarita construyendo la integración energética del sur y Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno I Cumbre Energética Suramericana, Isla de Margarita, 16 de abril de 2007.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- I) La factibilidad de crear un mecanismo regional de integración, que lleve a término los objetivos propuestos en las diversas declaraciones políticas como la de Cusco, la Agenda de Brasil y la de Cochabamba, además de otros instrumentos que han servido como base del dialogo político y económico que acompaña los procesos de integración, es posible siempre que se mantengan las premisas básicas del Derecho de la Integración como factor necesario para ordenar y controlar la evolución del proceso. En este sentido, la Comunidad Sudamericana debe nacer con la creación de un tratado marco, que establezca las bases legales e institucionales del proceso de integración.
- II) La Comunidad Andina y el MERCOSUR, dos sistemas de integración regional con un mismo objetivo, el cual es la conformación de un mercado común, son compatibles por cuanto poseen estructuras institucionales similares. Sin embargo, en el acápite respectivo, se estableció que el MERCOSUR como sistema, no maneja el principio de supranacionalidad como se maneja a nivel de organizaciones de integración como la CAN y la UE, donde se entiende como factor básico de la integración la independencia y autonomía de las instituciones, es por ello que la UNASUR deberá manejar un concepto de supranacionalidad de orden tradicional que permita a las formas institucionales un campo de acción amplio con miras al logro de los objetivos acordados. Por otra parte, la permanencia de estas instituciones en la región está condicionada a la evolución de su convergencia como Comunidad Sudamericana (UNASUR). Considero que éstas deberán desaparecer conforme se consolide el proyecto sudamericano de integración y su institucionalidad, teniendo presente que la integración sub-

regional es una etapa que necesita evolucionar conforme a la realidad actual en integración regional, contando siempre con las experiencias que ambas organizaciones han aportan a lo largo de su historia.

- III) La integración propuesta conforme a los diferentes instrumentos políticos es la del tipo comunitario, la cual empieza con la creación de una zona de libre comercio en la región que, en principio, debe procurar no sólo disminuir y eliminar progresivamente las barreras comerciales, sino también incentivar las áreas estratégicas de integración como eje principales de la integración, observando así energía, telecomunicaciones, inversiones de capitales, servicios, etc., mediante el establecimiento de regimenes jurídicos comunes para la creación de empresas, normas de control sobre el movimiento de capitales, y las formas de incentivar el mejoramiento y acceso de servicios básicos a las diferentes zonas geográficas de la región, para lograr con esto una infraestructura económica básica que permita el normal desenvolvimiento de las diversas actividades económicas de nacionales y extranjeros.
- IV) UNASUR debe consistir en un sistema jurídico institucional encargado del desarrollo económico y social de los diferentes estados de la región, mediante el reconocimiento y respectivo tratamiento de las asimetrías. Así, el papel del Derecho Comunitario será central en este campo como instrumento mediante el cual se logren materializar las políticas relativas al tratamiento de las asimetrías. La normativa expedida por las instituciones deberá ser adecuada a los casos concretos. En general, deberá considerarse a nivel político que, mientras mayor sean las asimetrías en la región, menos probable será el lograr una integración adecuada para la misma. Se sugiere que para esta primera etapa del proceso como es la creación de una zona de libre comercio, además de procurar la

eliminación progresiva de barreras comerciales, los trabajos de los estados nacionales e instituciones comunitarias se enfoquen en mecanismos para reducir las asimetrías más apremiantes entre éstos.

- V) A nivel jurídico, la creación de mecanismos de integración regional trae como consecuencia en la esfera interna de los estados, una nueva gama de normas jurídicas, además de reformas estructurales que obviamente afectarán su funcionamiento, en el sentido que deberá limitar su actuación conforme a las competencias que ha delegado en las instituciones comunitarias. Por otra parte, la proyección externa que ha de tener un proceso de esta magnitud en la comunidad internacional, debe observarse en los principales socios comerciales (terceros estados y empresas multinacionales) de los estados participantes, deberán adaptarse a nuevas normas jurídicas para realizar sus actividades económicas, por ello se recomienda otorgar ciertas garantías, de forma que pueda crearse la seguridad jurídica necesaria para la actividad comercial.
- VI) El modelo institucional propuesto en esta investigación parece de poca complejidad jurídica y quizá muy tradicional, instituciones políticas y ejecutivas, instituciones con poder normativo, mecanismos de solución de controversias, órganos de apoyo y de consulta. Sin embargo, debe decirse a su favor que la integración requiere de un trabajo de refinación, integrar es un proceso y como tal debe empezar por elementos simples y adecuados que en forma práctica acoplen a los estados nacionales en su búsqueda del desarrollo. Considero que si bien varios países en la región están familiarizados con la idea de la comunidad, también es cierto que los procesos subregionales son de corto alcance y con realidades diferentes, por lo que considero que la conformación de un mercado

común requerirá de instituciones prácticas y de fácil adaptación a la realidad de la región y del mundo.

- VII) La reciente reunión de Margarita y las decisiones emanadas de ella en el marco del dialogo político, proponen un marco institucional constituido por una secretaría ejecutiva y una comisión de altos funcionarios similar al que se observa en este proyecto, demostrando así que la integración como proceso debe empezar por un dialogo intergubernamental que sienta las metas y objetivos fundamentales para lograr la integración. Por otra parte, los esfuerzos de constitución de un proyecto de tratado constitutivo deben estar orientados a establecer las bases no sólo de las instituciones comunes, sino también normativas en materia económica y social, que de forma equilibrada promuevan condiciones favorables para la inversión pública y privada, el tratamiento de asimetrías como factor clave para la integración, la promoción de los derechos humanos, creando así vínculos más estrechos entre los estados nacionales y un mecanismo de integración regional encaminado a conseguir el desarrollo de la región como fin último de la estructura supranacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso García Ricardo, *Tratado e libre Comercio MERCOSUR y Comunidad Europea*, Madrid, Mc Graw Hill, 1997.
- Alonso García, Ricardo Sentencias Básicas del TJCE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, BOE, Madrid, 2001.
- Anzola Gil Marcela y otros, *De la OMC al ALCA*, CONFECAMARAS, Bogotá, 2002.
- Arbuet Vignali Heber, *Claves Jurídicas de la Integración*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni editores, 2004.
- Bracho Grand, L. Pedro *Fundamentos de Derecho Público una estrategia para su estudio*, Valencia Venezuela Vadell hermanos editores 1991.
- Cárdenas, Miguel Angel Eduardo Coordinador, “*El futuro de la integración Andina,*” Bogota, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.
- Carmona Cuenca Encarna, *El principio de la Igualdad Material en la Constitución Europea*, www.uc3m.es/uc3m/inst/mpg/FCIAECC.PDF.
- Casas Gragea Ángel y otros autores, *Gobernancia Global y Bloques Regionales*, Quito Corporación Editora nacional 2003.
- Chicharro Lázaro Alicia, *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Navarra Editorial Arazandi, Navarra 2001.
- Ciuro Caldani Miguel Ángel, *La filosofía del Derecho en MERCOSUR*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina 1997.
- Diez Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos undécima edición, 1997.
- Diez-Hochleitner Javier y Carmen Martínez Capdevila, *El tratado de Ámsterdam análisis y comentarios, volumen II*, Madrid Mc Graw Hill, 1998.
- Dromi, Ekmekdjian, Rivera *Derecho Comunitario, Régimen del MERCOSUR*, Buenos Aires Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- García Pelayo Manuel, *Derecho constitucional*, Madrid, manuales de la revista de occidente Bárbara de Braganza, quinta edición. 1959.
- Garrón Bozo Javier Rodrigo, *Derecho comunitario principios Fuentes y sistemas Jurisdiccional de la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea*, Producciones Cima, La Paz, 2004.
- Herrera Felipe y otros autores, *Factores para la Integración latinoamericana*, México D.F. Fondo de la Cultura Económica edición preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo, 1969.

Kaune Arteaga, Walter y otros autores, *Testimonio Comunitario la necesidad de la integración y el orden y ordenamiento jurídico comunitario*, Quito, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina primera edición, 2004.

Lal Das Bhagirath, *La OMC, y el Sistema Multilateral de Comercio pasado presente y futuro*. Barcelona Icaria editorial S.A.; Intermón Oxfam 2004.

Llorente Carina Griselda, *Conflicto entre las normas que regulan la OMC y las que regulan la integración ¿Cuáles prevalecen?* , en artículos varios: *Revista de Derecho Foro No. 6*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional, II semestre 2006.

Martínez Alfonso, Laneydi *Potencialidades y limitaciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Enero 2005, (<http://www.ciem.cu/eventos7Nacionales/Sesiones%20cient%EDficas/potencialidades%20y20limitaciones%20de%20la%20Comunidad%20Sudamericana%20de%20Naciones.pdf>)

Pérez Tremps Pablo, y otros autores, *Integración política y constitución*, Quito Corporación Editora Nacional, 2004.

Ramírez Socorro, *Situación Andina y Acercamiento Sudamericano*, A publicar en la revista Comentario Internacional Número 8.

Sarmiento H Jorge García y Farrando Ismael, *Procesos de integración y MERCOSUR*, Buenos Aires, Ediciones Depalma 1994.

Schembri Carrasquilla, Ricardo, *Teoría de la Integración Jurídica Latinoamericana*, http://www.parlatino.org/downloads/teoria_juridica_clan.php

Stiglitz E, Joseph, *El Malestar en la Globalización*, Taurus Santillana Ediciones Generales, Madrid 2002.

Torrent Macau Ramón y otros, *La Unión Europea y el Comercio internacional Libre* Ediciones de la Universitat de Girona, Girona 2001, Colección Diversitas.

Troconis Villareal, Moisés, *Comunidad de Naciones del Sur, Anteproyecto de Tratado Constitutivo, primer borrador* Quito 2006. Documento Académico no publicado.

Zelada Castedo Alberto, *Derecho de la Integración Económica Regional, la Naturaleza del Derecho de la Integración* Buenos Aires, publicaciones BID/INTAL 1989.

Sitios de internet utilizados:

<http://www.redchilena.com/constitucion>

<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>

<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

<http://www.procuraduria.gov.co>

<http://www.mre.gov.py/tribunal/inicio.htm>

http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/majority_es.htm

http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_es.htm
http://sociologyindex.com/democratic_deficit.htm
http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/council_es
<http://www.caicomlaw.org/country.php?PHPSESSID=a5c578f8be8c0152a147c2589349a877>
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/c2s4p1_s.htm
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4277/iimulti.htm>
http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/docs/spdddi6-973.htm
http://www2.iadb.org/intal/detalle_instrumento.asp?idioma=esp&aid=783&cid=391
<http://www.grameen-info.org/bank/moa.html>
http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2001_0709/baldinelli_mercosur/baldinelli_mercosur.html
http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_es.htm
http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/index_es.htm
<http://www.comunidadandina.org>
<http://www.mercosur.org.uy>
<http://www.wto.org>
<http://www.cepal.org>
<http://web.worldbank.org>

Legislación y documentos utilizados:

- Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena).
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Constitución de la República de Chile.
- Constitución de la República de Colombia.
- Constitución de la República de Ecuador.
- Constitución de la República del Paraguay.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- Convenio Constitutivo Corporación Andina de Fomento.
- Decisión 598 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina.
- Decisiones del dialogo Político, entre los jefes de Estado y Gobierno I Cumbre Energética Sudamericana, isla de Margarita, 16 de abril 2007.
- Declaración de Margarita construyendo la integración energética del sur.
- Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones III Cumbre Presidencial Sudamericana.
- Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana.
- Declaración Presidencial, Agenda Prioritaria, Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia.
- Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, Protocolo de Ouro Preto.
- Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR.
- Protocolo sobre el Sistema de Bancos Centrales y Banco Central Europeo
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
- Tratado de la Unión Europea.
- Tratado de Montevideo.

- Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.
- Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República oriental del Uruguay.

ANEXOS

ANEXO 1

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones III Cumbre Presidencial Sudamericana Cusco, 8 de diciembre de 2004

Los Presidentes de los países de América del Sur reunidos en la ciudad del Cusco en ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, siguiendo el ejemplo de El Libertador Simón Bolívar, del Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín, de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Americana e interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común, hemos decidido conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones.

I. La Comunidad Sudamericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta:

La historia compartida y solidaria de nuestras naciones, que desde las gestas de la independencia han enfrentado desafíos internos y externos comunes, demuestra que nuestros países poseen potencialidades aún no aprovechadas tanto para utilizar mejor sus aptitudes regionales como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacionales;

El pensamiento político y filosófico nacido de su tradición, que reconociendo la preeminencia del ser humano, de su dignidad y derechos, la pluralidad de pueblos y culturas, ha consolidado una identidad sudamericana compartida y valores comunes, tales como: la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias;

La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional;

La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

En este contexto, el desarrollo de las regiones interiores del espacio sudamericano, contribuirá a profundizar el proyecto comunitario, así como a mejorar la calidad de vida de estas zonas que se encuentran entre las de menor desarrollo relativo.

Su compromiso esencial con la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos;

Su identificación con los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial;

La común pertenencia a sistemas democráticos de gobierno y a una concepción de la gobernabilidad, sustentada en la participación ciudadana que incremente la transparencia en la conducción de los asuntos públicos y privados, y ejerza el poder con estricto apego al estado de derecho, conforme a las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana, en un marco de lucha contra la corrupción en todos los ámbitos;

Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.

Nuestra convicción en el sentido que la realización de los valores e intereses compartidos que nos unen, además de comprometer a los Gobiernos, sólo encontrará viabilidad en la medida que los pueblos asuman el rol protagónico que les corresponde en este proceso. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos.

II. El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos:

- La concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas.
- La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas.
- La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región.
- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario.
- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.

- La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial.

III. La Acción de la Comunidad Sudamericana de Naciones:

La Comunidad Sudamericana de Naciones establecerá e implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros.

Los Ministros de Relaciones Exteriores elaborarán una propuesta concreta de cursos de acción que considere, entre otros aspectos, las reuniones de Jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso. Los Ministros contarán con la cooperación del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR, del Director de la Secretaría del MERCOSUR, del Secretario General de la Comunidad Andina, del Secretario General de la ALADI, y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de otros esquemas de cooperación e integración subregional. Las reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres sustituirán a las denominadas Cumbres Sudamericanas.

El Gobierno del Perú ejercerá la Secretaría Pro Témpore hasta la realización de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que se realizará en Brasil en el año 2005. La Segunda Reunión se realizará en Bolivia.

Firmado en la ciudad del Cusco, a los ocho días del mes de diciembre del año 2004.

ANEXO 2

Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana

A dos años de la Declaración de Cusco en la que decidimos conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones, a un año de haber aprobado la agenda prioritaria de Brasilia y después de un proceso muy constructivo de reflexión estratégica, hoy, los Presidentes de las Naciones de Sudamérica acordamos en Cochabamba de cara a nuestros pueblos, colocar la piedra fundamental de este proceso de integración sudamericano.

1) Un nuevo modelo de integración para el Siglo XXI

El fin de la bipolaridad construida después de la Segunda Guerra Mundial acabó con la “guerra fría”, trajo aparejado un debilitamiento del multilateralismo y una profundización de las asimetrías entre países e incluso continentes.

El proceso de globalización ha influido profundamente en nuestras economías y sociedades. Recientemente, ha sido posible comenzar a construir alternativas que apuntan a retomar el crecimiento, la preservación de equilibrios macroeconómicos, el

énfasis en la distribución de la renta como instrumento de eliminación de la exclusión social y de reducción de la pobreza, así como la disminución de la vulnerabilidad externa.

Frente a esta situación la integración regional es una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías contribuya a la marginalidad económica, social y política y procurar aprovechar las oportunidades para el desarrollo.

La construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones busca el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Esta integración sudamericana no es sólo necesaria para resolver los grandes flagelos que afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes, que se han transformado en los últimos años en una preocupación central de todos los gobiernos nacionales, sino que es un paso decisivo para lograr un mundo multipolar, equilibrado, justo y basado en una cultura de paz.

Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países. Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

En un período en que nuestros Estados asumen nuevas responsabilidades, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo, posibilitando la cooperación sudamericana a todos los niveles.

La Comunidad Sudamericana de Naciones, conformada por Estados democráticos y soberanos, se sustenta en una conjunción de objetivos, principios y valores que reconoce el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de nuestros pueblos. Esta comunidad se sustenta en sus bases históricas, reconociendo el papel de los pueblos originarios, afrodescendientes y migrantes laborales contratados y de las luchas sociales de la región. Estamos convencidos que la unidad sudamericana contribuirá al fortalecimiento de la unidad de toda América Latina y el Caribe.

2) Principios rectores de la integración sudamericana

Nuestro modelo de integración, recogiendo los postulados de las Declaraciones de Cusco, Ayacucho y Brasilia tiene como principios rectores:

I. Solidaridad y cooperación en la búsqueda de una mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo como principio rector de las relaciones internacionales.

II. Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los Pueblos según los principios y objetivos de las Naciones Unidas, asegurando la prerrogativa de los Estados nacionales a decidir sus estrategias de desarrollo y su inserción a nivel internacional, sin injerencias externas en sus asuntos internos.

III. Paz, para que América del Sur continúe siendo una Zona de Paz en la cual los conflictos internacionales se resuelven a través de la solución pacífica de controversias.

IV. Democracia y Pluralismo para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales, reconociendo el aporte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación democrática en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración.

V. Derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles. Se debe dar un impulso similar tanto al desarrollo de los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo, en la égida integradora y multidisciplinaria de los derechos humanos.

VI. Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible garantizando que las preocupaciones de carácter ambiental y las referidas al cambio climático, estén presentes en todas las iniciativas de desarrollo regional, fundamentalmente en las obras de infraestructura y energía, preservando el equilibrio de los ecosistemas y a la protección de la biodiversidad, con reconocimiento y valoración de los conocimientos tradicionales.

3) Premisas para la construcción de la integración sudamericana

El proceso de construcción de esta integración es ambicioso y preciso en sus objetivos estratégicos y al mismo tiempo flexible y gradual en su implementación. Permite a todos ser parte y al mismo tiempo posibilita que cada país asuma los compromisos según su realidad. El camino más adecuado es avanzar en políticas públicas comunes respetando los tiempos y la soberanía de cada país.

Nuestra integración se asienta en alianzas estratégicas basadas en el compromiso democrático, el fortalecimiento del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural sudamericana con participación de actores locales y regionales.

4) Los objetivos de la integración

La integración sudamericana se plantea los siguientes objetivos regionales, que tienen como base un conjunto de acciones de impacto inmediato para revertir el enorme déficit social de la región, haciendo énfasis en esta primera etapa en el avance y desarrollo de los cuatro primeros:

* Superación de las asimetrías para una integración equitativa: desarrollo de mecanismos concretos y efectivos que permitan resolver las grandes desigualdades que existen entre países y regiones de Sudamérica.

* Un Nuevo Contrato Social Sudamericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación.

* Integración energética para el bienestar de todos: articulación de las estrategias y políticas nacionales para un aprovechamiento de los recursos energéticos de la región que sea integral, sostenible, solidario y que reconozca las asimetrías entre los países y regiones.

* Infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.

* Cooperación económica y comercial, para lograr el avance y la consolidación de un proceso de convergencia innovador y dinámico encaminado al establecimiento de un sistema comercial transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo. Será un objetivo fundamental la promoción del crecimiento y desarrollo económico, con la superación de las asimetrías, mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza.

* Integración financiera sudamericana: desarrollo de mecanismos financieros compatibles con las condiciones específicas de políticas económicas y fiscales de nuestros países, que apoyen la implementación de los proyectos de integración sudamericana.

* Integración industrial y productiva: impulsar acciones de desarrollo industrial y de innovación comunes, privilegiando el importante rol que deben desempeñar las pequeñas y medianas empresas, así como otras formas de organización productiva y facilitando la articulación de iniciativas regionales, tanto públicas como privadas aprovechando, entre otros, el potencial de sinergias.

* Hacia una ciudadanía sudamericana: alcanzar progresivamente el reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros Estados miembros.

* Migración: abordar el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos que conduzca a una cooperación efectiva, particularmente en áreas estratégicas, como la vinculación entre la migración y el desarrollo y la armonización de políticas. En este sentido, destaca la importancia de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias.

* **Identidad cultural:** promover el reconocimiento, la protección y la valoración de todas las expresiones del patrimonio cultural nacional y común sudamericano, desarrollar proyectos que promuevan el pluriculturalismo y facilitar la circulación de las expresiones culturales representativas de la memoria e identidad de nuestros pueblos.

* **Cooperación en materia ambiental:** trabajar en la elaboración de propuestas para preservar la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas y mitigar los efectos del cambio climático, asegurando un desarrollo sostenible y asumiendo acciones de prevención contra diferentes clases de catástrofes.

* **Participación ciudadana:** desarrollar mecanismos de diálogo entre las instituciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la sociedad civil que le permitan una mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana.

* **Cooperación en materia de defensa:** continuar promoviendo el intercambio de información y de experiencias en materia de doctrinas y formación de personal entre los Ministerios de Defensa de los países miembros.

“Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana”

A) Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA)

1. La Comunidad Sudamericana de Naciones cuenta con la siguiente institucionalidad:

Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno.

Reuniones semestrales de Cancilleres.

Reuniones ministeriales sectoriales.

La Comisión de Altos Funcionarios.

La Secretaría Pro Tempore.

2. Deciden establecer una Comisión de Altos Funcionarios, para asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y sugiriendo iniciativas concretas en el marco de los grandes objetivos regionales y las acciones de impacto inmediato. La Comisión de Altos Funcionarios contará con la cooperación de las secretarías de la CAN, del MERCOSUR, de CARICOM y ALADI en los casos en que corresponda, así como de otros organismos regionales.

3. La Comisión de Altos Funcionarios, con el apoyo de las organizaciones regionales pertinentes, establecerá Grupos de Trabajo en las áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Estos Grupos de Trabajo deberán proponer, a consideración de los Cancilleres y Ministros sectoriales, las agendas e iniciativas concretas en estas áreas.

4. Igualmente en el ámbito de la Comisión de Altos Funcionarios, un Grupo de Trabajo, con el apoyo de la CAF, profundizará los estudios y la elaboración de propuestas relativas a la constitución o adaptación de mecanismos financieros y de fomento para América del Sur.

5. La Comisión de Altos Funcionarios deberá asegurar la profundización de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN, con plena participación de Chile, Guyana y Suriname. Promoverán la realización de reuniones conjuntas de los órganos del MERCOSUR y la CAN que actúen en áreas afines en el campo político y social, y harán la revisión de los acuerdos ya alcanzados por el MERCOSUR y la CAN en esas áreas para examinar la posibilidad de su extensión a todos los países de América del Sur.

6. La Comisión de Altos Funcionarios contará con el apoyo técnico de una estructura reducida que estará el primer año en Río de Janeiro. Las propuestas de la Comisión de Altos Funcionarios se aprobarán por consenso.

7. La Comisión de Altos Funcionarios se abocará al estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo que conduzca a la afirmación, en el plano internacional, de una verdadera identidad y ciudadanía sudamericana, fundada en los valores comunes de respeto a la democracia y a los derechos humanos y en la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social.

8. La Comisión de Altos Funcionarios y en particular el Grupo de Trabajo de políticas sociales estarán a cargo de promover un diálogo con diferentes actores de la sociedad civil y proponer mecanismos más institucionalizados que permitan informar sistemáticamente, incentivar la participación y recoger las propuestas de los diferentes sectores, aprovechando las experiencias de la CAN y del MERCOSUR. En la interacción con la sociedad civil, será tomada especialmente en consideración la experiencia adquirida en la Cumbre Social de Cochabamba.

9. La Comisión de Altos Funcionarios trabajará sobre los siguientes temas a partir de las propuestas que harán llegar los países miembros y los insumos que remitirá la Secretaría Pro Tempore:

- a. Convergencia institucional;
- b. Desarrollo económico y generación de empleo;
- c. Integración comercial;
- d. Integración energética;
- e. Integración en Infraestructura para el Transporte y Comunicaciones;
- f. Asimetrías;
- g. Integración productiva;
- h. Innovación, investigación y desarrollo;
- i. Tecnologías de la información y comunicaciones;
- j. Mecanismos sudamericanos de financiamiento;
- k. Agenda social sudamericana;
- l. Medioambiente;
- m. Ciudadanía sudamericana;
- n. Identidad cultural; y
- o. Participación ciudadana en el proceso de integración.

B) Diálogo Político

1. La concertación política entre los países de la Comunidad será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los

valores democráticos y el respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana, identificando líneas de acción que permitan enfrentar coordinadamente situaciones de interés para los países de la región. Las declaraciones conjuntas de la Comunidad serán adoptadas siempre por consenso.

2. El Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política promoverá el diálogo sobre asuntos de interés común, con iniciativas que afirmen la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas. El Foro actuará siempre por consenso.

C) Diálogo Externo

1. Serán intensificadas las iniciativas de diálogo externo y cooperación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) con otras regiones y grupos regionales. Los Cancilleres darán continuidad a las iniciativas que deriven de la Cumbre América del Sur-Países Árabes y de la Cumbre América del Sur-África, e iniciarán la preparación de una Cumbre América del Sur-Asia.

D) Coordinación en la OMC e Instituciones Financieras Multilaterales

Los Ministros de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y de Asuntos Económicos de los países de la Comunidad, tomando en consideración las necesidades especiales de economías pequeñas y vulnerables, reforzarán la práctica de construcción de acuerdos y consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional. Esta coordinación que ya se lleva a cabo entre varios países de la región en la Ronda para el Desarrollo de la OMC, deberá reproducirse en otros foros relevantes.

E) Parlamentos

1. Los Presidentes invitan al Parlamento Andino y al Parlamento del MERCOSUR y a los órganos legislativos de Chile, Guyana y Suriname a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

F) Lugar y fecha de la III Reunión de Jefes de Estado

1. La III Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones tendrá lugar en Cartagena de Indias, Colombia en 2007. Asimismo, la Cumbre de Presidentes sobre Integración Energética tendrá lugar en Venezuela en 2007.

ANEXO 3

Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones Brasilia, 30 de septiembre de 2005

En cumplimiento de lo acordado en la Declaración Presidencial del Cusco del 8 de diciembre de 2004, e inspirados en valores comunes tales como la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias, los Presidentes y Jefes de Gobierno de los Países de la Comunidad Sudamericana de Naciones, reunidos en Brasilia los días 29 y 30 de septiembre de 2005, declaran:

Introducción

1. La esencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones es el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur.
2. La Comunidad Sudamericana de Naciones fortalecerá la identidad de América del Sur y contribuirá, en coordinación con otras experiencias de articulación regional y subregional, al fortalecimiento de la integración de los pueblos de América Latina y el Caribe.
3. La asociación recíproca de los Estados Partes del MERCOSUR y de la CAN, así como la asociación de Surinam, Guyana y Chile, son esenciales para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, con miras a la finalidad última de la unión sudamericana.
4. La Comunidad Sudamericana de Naciones tiene como objetivo el fortalecimiento de los valores y principios comunes establecidos en la Declaración Presidencial del Cusco.
5. En el campo económico los propósitos de la Comunidad Sudamericana de Naciones incluyen el avance y la consolidación del proceso de convergencia encaminado al establecimiento de una zona de libre comercio sudamericana, con miras a su perfeccionamiento, así como la promoción del crecimiento económico y la reducción de las asimetrías, cuando ello sea posible, mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur.
6. En ese sentido y conforme a lo dispuesto en la Declaración del Cusco, decidieron encargar a la Secretaría General de la ALADI, en coordinación con la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Secretaría Técnica del MERCOSUR, la preparación de una propuesta en el marco de la resolución 59 del Consejo de Ministros de la ALADI, sobre la convergencia CAN-MERCOSUR y otros acuerdos comerciales de la región, para el perfeccionamiento de un área de libre comercio sudamericana, teniendo en cuenta el trato preferencial y diferenciado. Los esfuerzos de la Comunidad estarán encaminados principalmente a la promoción de mejores niveles de calidad de vida, generación de trabajo decente, justa distribución del ingreso y extensión de beneficios sociales a sus habitantes.

Organización

7. La Comunidad Sudamericana de Naciones se establecerá con base en la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos, sin nuevos gastos financieros, estableciendo coordinación entre las Cancillerías, con el apoyo de los organismos de integración existentes y perfeccionando su funcionamiento.

8. Las Reuniones de Jefes de Estado constituyen la instancia máxima de la conducción política de la Comunidad. Las mismas serán anuales, se realizarán en todos los países miembros, preferiblemente en orden alfabético.

9. Las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores tienen por objeto primordial: promover el diálogo político, preparar las reuniones de los Jefes de Estado y adoptar las decisiones ejecutivas para implementar las directrices presidenciales. Tendrán una periodicidad semestral.

10. Los Viceministros de Relaciones Exteriores coordinarán las posiciones de los países de la Comunidad y prepararán las reuniones de Cancilleres.

11. Las Reuniones Ministeriales Sectoriales serán convocadas por los Jefes de Estado y examinarán y promoverán proyectos y políticas específicas de integración sudamericana en áreas como salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, seguridad ciudadana, infraestructura de energía, transportes, comunicaciones y desarrollo sostenible. En este sentido estas reuniones se realizarán valiéndose de los mecanismos existentes en el MERCOSUR y en la CAN.

12. Las reuniones en el área de infraestructura promoverán la implementación de la agenda consensuada de proyectos prioritarios de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), entre otros, tomando en cuenta los planes de desarrollo nacionales, bilaterales y regionales, contando con la participación de las comunidades involucradas y protegiendo el medio ambiente.

13. La coordinación y concertación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas es un objetivo prioritario de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que, en esta etapa, se expresará en torno a un diálogo e intercambio de información sobre los asuntos de interés mutuo. Sus pronunciamientos se adoptarán por consenso.

14. La Secretaría Pro-Témpore de la Comunidad Sudamericana de Naciones será ejercida en forma rotativa por cada uno de los países miembros, por períodos anuales, que culminarán en la Reunión de Jefes de Estado. Brasil ejercerá la Secretaría Pro Témpore hasta la realización de la Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones que se realizará en Bolivia en el año 2006.

15. La “Troika” de la Comunidad estará constituida por el país-sede de la Reunión de Presidentes, y por los países-sede de las reuniones en el año anterior y en el año siguiente. La “Troika” apoyará las actividades de la Secretaría Pro-Tempore.

Agenda Prioritaria

16. Las áreas de acción prioritaria de la Comunidad Sudamericana de Naciones, son:

- el diálogo político,
- la integración física;
- el medio ambiente;
- la integración energética;
- los mecanismos financieros sudamericanos;
- las asimetrías;
- la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social; y,
- las telecomunicaciones.

17. Encargamos a las Instituciones Regionales de Integración que presenten a las Cancillerías y a los Ministerios relacionados, sugerencias para desarrollar propuestas y planes específicos de trabajo sobre las áreas de la agenda mencionada en el párrafo anterior. Dichos trabajos deberán iniciarse de inmediato y ser presentados a más tardar en el primer semestre del año 2006.

18. En la temática referida a la reducción de las asimetrías, convocamos a la Secretaría General de la CAN, a Secretaría Técnica del MERCOSUR, la Secretaría General de la ALADI, la Secretaría Permanente del SELA, la Secretaría Permanente de la OTCA, Secretaria del CARICOM y la CEPAL, para la elaboración de un documento de reflexión para la reunión convocada por Bolivia “Foro: Un nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana” en la ciudad de La Paz el 21 de octubre de 2005, manifestando su expectativa de que este Foro contribuya con sugerencias para la reducción de las asimetrías en la región y para que las relaciones económicas produzcan beneficios para todos.

19. Las referidas secretarías brindarán apoyo igualmente a la Secretaría Pro Tempore en los temas de naturaleza técnica que le conciernan, relativos a esta Declaración.

ANEXO 4

Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno I Cumbre Energética Suramericana Isla de Margarita, 16 de abril de 2007

Habiéndose realizado de manera exitosa el Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América del Sur, en la Isla de Margarita, República Bolivariana de Venezuela, en el marco de la 1era. Cumbre Energética Suramericana, como continuación de la reunión realizada en el mes de enero de este año, en la ciudad de Río de Janeiro, República Federativa de Brasil, se abordaron diversos temas de la integración de Suramérica, tomándose las siguientes decisiones por consenso:

- Nombrar este esfuerzo integrador de Suramérica, como “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR).

- Designar una Secretaría Permanente, que tendrá como sede la ciudad de Quito, República de Ecuador, en el conocido monumento “La Mitad del Mundo”.
- Encomendar a los ministros de Relaciones Exteriores para designar la Secretaría Permanente y transformar la Comisión de Altos Funcionarios en Consejo de Delegados o Comisión Política, encomendándole a este Consejo, la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo de UNASUR a ser presentado en la III Cumbre en Colombia.
- Se acordó que estas decisiones se le comuniquen al Presidente de la República de Perú, Alan García, y al Presidente de la República de Surinam, Ronald Runaldo Venetiaam, para los cuales se designaron al Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, y al Primer Ministro de la República Cooperativa de Guyana, Samuel Hinds.

ANEXO 5

Declaración de Margarita Construyendo la Integración Energética del Sur

Nosotros los jefes de Estado y de Gobierno de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Surinam y Venezuela, reunidos en la ciudad de Porlamar, Estado Nueva Esparta de la República Bolivariana de Venezuela el 17 de abril de 2007, conforme las conclusiones y recomendaciones presentadas por nuestros Ministros de Energía durante su II Reunión, acuerdan:

RATIFICAR los principios rectores de la integración energética regional recogidos en la Declaración de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Suramericana de Naciones, del 26 de septiembre de 2005, en Caracas, Venezuela; y en la Declaración Presidencial sobre Integración Energética Suramericana, suscrita el 09 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia.

SUBRAYAR que la integración energética de la Comunidad Suramericana de Naciones debe ser utilizada como una herramienta importante para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. En este sentido, reiteran el compromiso con la universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano.

FORTALECER las relaciones existentes entre los países miembros de la Comunidad Suramericana de Naciones, sobre la base del uso sostenible de sus recursos y potencialidades energéticas, aprovechando así las complementariedades económicas para disminuir las asimetrías existentes en la región y avanzar hacia la unidad suramericana.

RECONOCER que el proceso de integración energética involucra como actores principales al Estado, la sociedad y a las empresas del sector, de tal manera que se logre un equilibrio entre los intereses de los países, las necesidades de los pueblos y la eficiencia sectorial.

PROMOVER a través de inversiones conjuntas el desarrollo y expansión de la infraestructura de integración energética de la región, con el objetivo primordial de que los recursos de los países productores lleguen a toda la región Suramericana y coadyuven a la equidad y justicia social.

TRABAJAR con miras a establecer una sistematización y evaluación del balance energético suramericano con el fin de proyectar una matriz energética regional, identificar opciones de integración energética, y fomentar proyectos de integración de la Comunidad Suramericana de Naciones.

IMPULSAR el desarrollo de la infraestructura energética de nuestros países como elemento que garantice la sostenibilidad de la integración suramericana.

IMPULSAR el desarrollo de las energías renovables, ya que cumplen un papel importante en la diversificación de la matriz de energía primaria, la seguridad energética, la promoción del acceso universal a la energía y la preservación del medio ambiente.

EXPRESAR su reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética suramericana. En tal sentido, conjugarán esfuerzos para intercambiar experiencias realizadas en la región, con miras a lograr la máxima eficiencia en el empleo de estas fuentes, de forma tal, que promueva el desarrollo social, tecnológico agrícola y productivo.

DESARROLLAR programas y actividades de cooperación en materia de ahorro y uso eficiente de la energía.

PROMOVER la cooperación entre las Empresas Petroleras Nacionales de los países miembros incluyendo la industrialización de los hidrocarburos, así como las transacciones comerciales de energéticos, contribuyendo al desarrollo y competitividad de la región suramericana, aumentando el bienestar de nuestros pueblos en el marco de criterios de complementariedad, solidaridad y equidad.

EXPRESAR su reconocimiento a las iniciativas tomadas por distintos países para incrementar la cooperación y la coordinación de sus esfuerzos de energía tales como PETROSUR, PETROANDINA, PETROAMERICA, Petrolera del Cono Sur y otras iniciativas.

SEÑALAR la importancia de asegurar la compatibilidad entre la producción de todas las fuentes de energía, la producción agrícola, la preservación del medioambiente y la promoción y defensa de condiciones sociales y laborales dignas, asegurando el papel de Suramérica como región productora eficiente de energía.

EXPRESAR su preocupación por las consecuencias del cambio climático y por sus perspectivas negativas, convocar a todos los países, pero sobre todo a los desarrollados, a promover políticas de consumo energético responsables con las necesidades de todas las regiones, poblaciones y ecosistemas del mundo.

ESTUDIAR los mecanismos que permitan avanzar en la compatibilización de reglamentos, normas y especificaciones técnicas que viabilicen la materialización de interconexiones y el intercambio energético entre los países.

IMPULSAR las iniciativas de cooperación técnica y los programas de formación de recursos humanos de los países de la Región, así como el intercambio de información, fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.

RECONOCER que la innovación científica y tecnológica y la promoción de investigaciones conjuntas en materia energética son un medio apropiado para lograr el desarrollo tecnológico de la región. En este sentido, se recomienda el establecimiento de vínculos entre los centros de investigación de los Países Miembros para asistir en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad Suramericana de Naciones.

Los Presidentes crean el Consejo Energético de Suramérica, integrado por los Ministros de Energía de cada país, para que, en base a los principios señalados en esta declaración, presenten una propuesta de lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica, que será discutida en la III Cumbre Suramericana de Naciones.

Isla de Margarita, 17 de abril de 2007